



CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA  
ASSOCIAZIONE VITTORIO BACHELET

**Ruolo e funzione del Vice Presidente  
del Consiglio Superiore della Magistratura  
a 35 anni dalla scomparsa di Vittorio Bachelet**

Sala Conferenze del Consiglio Superiore della Magistratura  
Roma, 30 settembre 2015



## PREFAZIONE



Questo volumetto raccoglie gli Atti della Giornata di studio su "Ruolo e funzioni del Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura a 35 anni dalla scomparsa di Vittorio Bachelet", svoltasi, alla presenza del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, il 30 settembre 2015 presso la sede del Csm.

La Giornata, promossa dal Consiglio superiore e dall'Associazione Vittorio Bachelet, ha costituito l'occasione per un'ampia riflessione sul ruolo e la funzione complessivi del Csm, organo voluto dalla Costituzione a presidio dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura nel suo insieme e dei singoli magistrati. A conferma della bontà della scelta che, a un anno esatto dalla barbara uccisione di Vittorio Bachelet, mosse un gruppo di suoi colleghi di consiliatura (Mario Berri, Giovanni Conso e molti altri, alcuni dei quali ancora attivi nell'Associazione) a dare appunto vita a un concreto organismo di studio sui problemi della giustizia nel solco dell'insegnamento e dell'opera di Bachelet, sta la circostanza che, anche in questa occasione, la riflessione e gli approfondimenti della Giornata hanno costituito un contributo importante per la vita del Csm e del sistema giudiziario, in particolare per quanto attiene alla riscrittura totale del Regolamento interno del Consiglio, avviata in quel periodo presso la Seconda commissione e sfociata poi, circa un anno dopo, nell'approvazione del nuovo testo della carta fondamentale del Consiglio e nella sua emanazione da parte del Presidente Mattarella con conseguente pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale (n. 235 del 7 ottobre 2016).

È stato buon profeta il Vicepresidente Giovanni Legnini, nel suo intervento introduttivo, a preconizzare la trasferibilità dei suggerimenti e delle ricostruzioni, quali ricavabili dalle relazioni e dagli interventi, nella dinamica operativa del Consiglio, secondo un approccio che Giovanni Conso, presidente dell'Associazione per circa un quarto di secolo, aveva sempre fortemente valorizzato e che l'attuale Comitato di presidenza dell'Associazione – composto, oltre che da chi scrive, da Mario Almerighi, Ombretta Fumagalli Carulli, Riccardo Fuzio, Giovanni Mammone e Celestina Tinelli – intende proseguire con determinazione, in costante raccordo con il Consiglio superiore della magistratura e i suoi organi interni. Opportunamente la Giornata ha affiancato alla memoria di Bachelet quella di Conso, mancato il mese precedente all'età di 93 anni, ricordato in particolare, oltre che da Giovanni Legnini, da Michele Vietti. Né è neppure mancato, soprattutto da parte del Procuratore generale Pasquale Ciccolo, il ricordo di un'altra personalità altrettanto significativa per le istituzioni italiane e anche per il Csm, quella del prof. Piero Alberto Capotosti, scomparso nell'agosto 2014 (e al quale sia l'Associazione Vittorio Bachelet, del cui Comitato di presidenza fu per molti anni autorevole componente, sia il Csm, che lo ebbe Vicepresidente tra il 1994 e il 1996, dedicheranno un apposito incontro di studio nel corso del 2017).

Proprio il nuovo Regolamento Interno ha infatti tratto giovamento dai contenuti delle relazioni e delle conclusioni della Giornata, con riguardo ad almeno tre profili fondamentali: 1) la precisazione dei rapporti tra Consiglio inteso come *Plenum*, Comitato di presidenza e Vicepresidente; 2) l'opportunità di ridurre, per quanto possibile, lo spazio per pratiche "correntizie" in senso deteriore; 3) l'inquadramento e la razionalizzazione del sistema delle fonti interno al Consiglio superiore. Tutte e tre le tematiche sono emerse nella Giornata e hanno trovato forme di risposta nel lavoro consiliare.

1) Sotto il primo profilo, è stato definito il ruolo del Vicepresidente all'interno del Consiglio, sottolineando che esso trova nella centralità del potere deliberativo del *Plenum* il proprio fondamentale limite (art. 5, comma 2 RI).

Sono stati altresì disciplinati l'obbligo informativo del Comitato nei confronti dei singoli consiglieri e la facoltà di partecipazione dei consiglieri, previamente informati sull'ordine del giorno, alle riunioni del Comitato stesso (art. 7, commi 2 e 3), introducendo anche un termine per l'adozione delle delibere di quest'ultimo (così "evitando il rischio di rallentamenti o di potenziali *non-liquet*", precisa la *Relazione illustrativa*) e dando vita a un *sub*-procedimento di confronto tra Comitato e consiglieri interessati (art. 8, comma 3).

Da segnalare altresì all'art. 55, comma 12 la previsione di un procedimento alternativo all'art. 8, comma 3, che consente al consigliere o ai consiglieri che abbiano formulato una richiesta di apertura di una pratica di poter rappresentare direttamente al Comitato di presidenza le ragioni della medesima, ove lo stesso non si pronunci tempestivamente o si pronunci negativamente. Sull'esito delle ulteriori determinazioni del Comitato, il Vicepresidente riferisce al Consiglio nella seduta immediatamente successiva, con esclusione della pubblicità (disposizione tanto più significativa quanto più evidente, come si vedrà tra breve, è la scelta di potenziare la trasparenza delle attività consiliari).

2) Sotto il secondo profilo, vengono in rilievo anzitutto le disposizioni in tema di pubblicità delle sedute delle commissioni: la trasparenza dei procedimenti decisionali interni al Csm è un elemento importante ai fini della controllabilità della sua attività da parte della platea degli amministrati e, più in generale, della pubblica opinione.

In precedenza vietata, la pubblicità delle sedute può attualmente essere disposta da ciascuna commissione, ancorché caso per caso e "in via del tutto eccezionale", sia per la stampa sia per il pubblico in separati locali attraverso impianti audiovisivi, dopo averne dato comunicazione preventiva al Comitato di presidenza (art. 29, comma 2 R.I.); per le sedute della Quinta commissione concernenti il conferimento di uffici direttivi e semidirettivi e per quelle di Terza commissione concernenti l'assegnazione di più posti di un medesimo ufficio pubblicati con un unico bando (c.d. nomine "a pacchetto"), la possibilità di tale pubblicità è più ampia, questa dovendo essere disposta ove lo chieda anche solo un terzo dei componenti della commissione, fermi restando i presupposti già illustrati (singole sedute, eccezionalità, comunicazione preventiva al Comitato di presidenza).

I procedimenti relativi alle nomine "a pacchetto" sono stati poi interessati da un'altra modifica che ugualmente va nel senso della trasparenza e della riduzione tendenziale del peso di logiche organizzate *a priori* e potenzialmente meno rispettose dei percorsi professionali dei magistrati interessati (art. 38, commi 4-6 R.I.).

Nella medesima direzione, con particolare riferimento all'esigenza di mettere i singoli consiglieri, sia di derivazione togata sia di derivazione universitaria o professionale, nelle migliori condizioni per l'esercizio indipendente del mandato, va l'innovativa previsione dell'assistente di studio, la cui designazione è nella facoltà di ciascun consigliere (art. 10, commi 4-5 e art. 90, comma 4 R.I.); ad essa non è stata estranea, come si legge nella *Relazione illustrativa* del nuovo Regolamento, l'esperienza "di quanto accade in altri organi costituzionali".

3) Infine, la Giornata ha consolidato il ruolo del Consiglio superiore della magistratura, organo indefettibile rispetto al sistema (come ha puntualizzato la relazione di Gaetano Silvestri) e di cui il nuovo Regolamento interno è venuto a precisare alcune zone rimaste in precedenza meno chiare. È così per quanto attiene alla natura e alle funzioni delle circolari e delle direttive, atti di grande importanza nella vita del Csm e che nel testo precedente avevano uno statuto incerto, poiché l'art. 15 del precedente Regolamento si limitava a una formulazione ambigua: dopo avere previsto, al comma 1, che "*il Consiglio poteva adottare risoluzioni per quanto attiene all'esercizio delle proprie attribuzioni*", aggiungeva (comma 3) che "*circolari e direttive sono emanate dal Vicepresidente del Consiglio in conformità a tali risoluzioni*". Ora, invece, il nuovo art. 25 chiarisce, al comma 1, che esse sono emanate "*per dare esecuzione o interpretazione alla legge e ai regolamenti, nonché per fornire criteri di orientamento sull'esercizio delle attribuzioni e della discrezionalità del Consiglio*". Si tratta di una disposizione importante dal punto di vista sistematico, in quanto permette di cogliere, indirettamente, anche il senso e la portata del Regolamento interno come fonte regolamentare generale, vera e propria fonte sulle fonti, emanato dal Presidente del Consiglio superiore della magistratura, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale. Si comprende ancora meglio allora il secondo comma dell'art. 25, secondo cui "*ogni atto approvato dal Consiglio risponde ai requisiti di omogeneità, semplicità e chiarezza della sua formulazione; si*

*ispira ai criteri di semplificazione e riordino in testi unici di tutta la disciplina relativa alle materie di competenza del Consiglio”.*

Su un punto da sempre delicato nei rapporti tra *Plenum* e Vicepresidente, cioè la natura del collegio che elegge quest’ultimo e la conseguente possibilità di dibattito e candidature formali e previe, il nuovo Regolamento non ha innovato, dando conto delle ragioni di tale scelta in un denso passaggio della *Relazione illustrativa*, anche in questo facendo tesoro di quanto nel corso della Giornata aveva avuto modo di sostenere il prof. Silvestri, il quale, pur non negando l’esigenza di una maggiore visibilità degli accordi precedenti l’elezione, ha reputato che andasse soddisfatta con mezzi diversi (“ad esempio, dando la massima pubblicità ai *curricula* dei singoli consiglieri “laici”, tutti potenziali candidati”).

Insomma, una Giornata il cui interesse è stato senz’altro superiore alle dimensioni del volumetto che ne raccoglie gli Atti.

Prof. Renato Balduzzi  
Presidente dell’Associazione Vittorio Bachelet





## INDICE

Giovanni Legnini	Pag. 1
Gaetano Silvestri	Pag. 5
Michele Vietti	Pag. 15
Pasquale Ciccolo	Pag. 17
Riccardo Fuzio	Pag. 19
Cesare Mirabelli	Pag. 25



Intervento del  
Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura  
Avv. GIOVANNI LEGNINI

Signor Presidente della Repubblica e del Consiglio Superiore della Magistratura, autorità tutte, signore e signori, ringrazio l'Associazione Vittorio Bachelet che ha fortemente voluto e splendidamente organizzato questa giornata di studio in ricordo di Vittorio Bachelet e Giovanni Conso. Voglio rivolgere il mio più affettuoso saluto ai familiari dei due illustri Vice Presidenti che sono oggi qui con noi: Giovanni Bachelet, Rita, Michele e Marina Conso. Un caloroso benvenuto agli studenti del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università La Sapienza che frequentano il corso di diritto parlamentare, accompagnati dall'amico professor Stefano Ceccanti che, insieme al professor Lanchester, volle organizzare la splendida commemorazione di Vittorio Bachelet lo scorso 21 febbraio. Gli studenti siedono in un'aula attigua e seguono i lavori direttamente sul monitor.

Signor Presidente, sono onorato di ricordare Vittorio Bachelet e Giovanni Conso alla Sua presenza; e per farlo in pochi minuti mi affido subito alle parole malinconiche ed efficaci che il compianto Presidente Conso pronunciò a vent'anni dal barbaro assassinio di Vittorio Bachelet: "L'impronta data da Vittorio Bachelet alla conduzione del Consiglio Superiore in poco più di tre anni (ma quali anni!)" - così si esprese il Presidente Conso - "era stata, anzi è stata, tale da far coniare con immediatezza, già all'indomani del suo sacrificio, due espressioni significative, quali, in ottica soggettiva, "stile Bachelet" e, in ottica oggettiva, "modello Bachelet". Uno "stile" improntato all'assoluto rispetto delle opinioni altrui, rispetto che ne postulava la sottoposizione al pacato e paziente confronto, ed un "modello" imperniato sull'idea di servizio, un servizio che la sua umiltà spingeva al punto di intenderlo riferito non solo, anche se *in primis*, alle istituzioni e alla società civile, ma pure ai colleghi. Un tratto umano capace di indurlo, non di rado, a rivolgersi loro definendosi «il vostro servitore», benché essi fossero subordinati alla sua guida". Da queste parole emerge la grandezza di Vittorio Bachelet, sulla cui figura di raffinato giurista, uomo delle istituzioni, politico impegnato e umanista cattolico, ho già avuto modo di soffermarmi in occasione della commemorazione a 35 anni dal suo brutale assassinio presso la facoltà di Scienze politiche de La Sapienza, dove pure Ella, Signor Presidente, ci onorò della Sua presenza a pochi giorni dall'elezione a Capo dello Stato.

In realtà, nella scelta di queste parole Giovanni Conso, nel ricordare l'amico, collega, il suo Vice Presidente, parla anche di se stesso, della sua indole, dei suoi convincimenti. È d'altronde nota la vicinanza intellettuale ed umana, la condivisione di valori e di esperienze, la solidarietà che connoterà di tratti di continuità anche il modo di interpretare il ruolo di Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura. D'altronde le vite dei due grandi giuristi democratici si erano incrociate fin dai banchi dell'Università, segnando un legame di amicizia e di reciproco sostegno che non fu scalfito nemmeno dalla competizione proprio in occasione della candidatura concorrente alla Vice Presidenza nella consiliatura iniziata nel 1976; una votazione, quella, che vide Bachelet prevalere per due soli voti. Memorabili sono le primissime parole che Bachelet utilizzò nel suo discorso di insediamento, all'esito di quello scrutinio che lo vide prevalere e che lui volle subito volgere al servizio dell'istituzione che si accingeva a presiedere.

Bachelet si dice fiducioso di poter «contare sullo spirito di quel largo incontro che tutte le persone qui presenti hanno dichiarato di voler realizzare nella conduzione del comune impegno nel Consiglio Superiore della Magistratura», e rimarca che «questa sintonia è sottolineata dal fatto che i voti non venuti a me sono andati al professor Conso, a cui sono legato da comunanza di ideali e da tale antica amicizia, da potersi quasi assumere a emblematico significato del desiderio di incontro dell'intero Consiglio». Giovanni Bachelet, il figlio, racconterà in un'intervista che: "se mio padre fu eletto e conquistò, in breve, stima e simpatia anche fra quelli che gli avevano votato contro ciò fu anche grazie a Conso: il candidato che le sinistre avevano tentato di montare come l'anti-Bachelet votò Bachelet anziché se stesso". Saranno gli autorevoli relatori - il Presidente professor Silvestri, il

Presidente Avvocato Vietti, il Procuratore Generale Ciccolo, il consigliere Fuzio e il Presidente professor Mirabelli in conclusione - ad esprimersi sulla speciale figura costituzionale del Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura; io sono desideroso come voi di ascoltarli e li ringrazio per la presenza e per quanto ci diranno. Personalmente mi limito, stante l'attualità della mia funzione che renderebbe poco obiettiva qualunque valutazione di sistema, a richiamare l'insegnamento che ci proviene dalle vite esemplari dei Presidenti Conso e Bachelet.

Di Giovanni Conso, che da poco ci ha lasciato, mi piace ricordare il grande percorso di uomo e di giurista; un uomo mite, con una grande passione civile e una profonda cultura giuridica che lo vide costantemente impegnato, per richiamare le parole del Presidente Mattarella, "a mettere in relazione l'ordinamento con i cambiamenti culturali e sociali nella fedeltà ai principi e ai valori radicati nella coscienza". Formatosi alla scuola di Francesco Antolisei già nel 1955, aveva dato alle stampe l'influente monografia: "I fatti giuridici processuali penali: perfezione ed efficacia". Erano i prodromi di una brillante vita accademica che si sarebbe sviluppata con gli incarichi di insegnamento a Genova, Urbino e Torino, fino all'elezione quale membro laico del Consiglio Superiore della Magistratura, nel 1976, dove poi fu eletto Vice Presidente nell'aprile del 1981. Alla conclusione della consiliatura, l'allora Capo dello Stato, Sandro Pertini, lo nominò giudice costituzionale nel 1982. Era, quella, la naturale prosecuzione dell'esperienza istituzionale al fianco di Bachelet e può ben dirsi che, durante il novennato alla Consulta, la sua sensibilità sull'ordinamento giudiziario fu altrettanto rilevante della conoscenza del processo penale che, nel frattempo, nel 1988, si era trasformato radicalmente con l'introduzione del modello accusatorio. Dopo aver ricoperto il ruolo di Presidente della Corte Costituzionale, il Professor Conso fu Ministro di Grazia e Giustizia nei Governi Amato e Ciampi, per poi tornare alla vita accademica, non senza aver presieduto la Commissione dei plenipotenziari che redasse lo Statuto della Corte Penale Internazionale. Il suo magistero scientifico e culturale è quindi proseguito senza sosta con la presidenza dell'Accademia dei Lincei, per due consecutivi mandati, dal 2003 al 2009, e con una diffusa e fertile opera di formazione degli allievi nella scienza processualpenalistica.

Di Vittorio Bachelet vorrei ricordare, per pormi in sintonia con gli interventi che seguiranno, l'interpretazione del ruolo di guida del *plenum* consiliare. Era sempre vivido in lui il disegno del Costituente che lucidamente aveva previsto l'integrazione del Vice Presidente con un collegio ad estrazione variegata in cui l'apporto esterno dei componenti eletti dal Parlamento si fonde con la maggioranza numerica dei togati: questa porta con sé il patrimonio culturale ed umano dell'esperienza magistratuale, riversandolo sulle scelte di governo autonomo. Il *plenum* del Consiglio Superiore della Magistratura gli appariva la sede decisiva per contribuire all'amministrazione della giustizia ai sensi del combinato disposto degli articoli 105 e 110 della Costituzione e per concorrere, sono sue parole, alla "costruzione di una società più umana e serena che sappia accogliere ed ordinare, in un disegno di giustizia, la tumultuosa crescita della società". Queste le parole che egli pronunciò per commemorare l'amico Aldo Moro, vittima prima di lui dell'odio terroristico, e che testimoniano ancora una volta i suoi riferimenti ideali e i suoi valori, tra i quali intendo sottolineare la cultura dell'ascolto, dell'apprendere dagli altri, la capacità di comporre le opinioni di tutti con la consapevolezza che le soluzioni sono sempre da ricercare nella paziente sintesi di ogni apporto.

Le rare doti umane ed intellettuali dei due giuristi possono essere ulteriormente illuminate dal toccante racconto di Giovanni Conso; si tratta del ricordo del suo addio a Bachelet in vita: "era la sera del 9 Febbraio 1980, - racconta Conso - poco dopo conclusa la seduta consiliare che sarebbe stata l'ultima sua, una seduta estenuante, sfociata, grazie a un'opera di paziente cucitura presidenziale, nell'approvazione di un importante documento, molto atteso anche dall'opinione pubblica. Anziché chiamarmi nel suo ufficio presidenziale, come era accaduto altre volte, Vittorio mi raggiunse a sorpresa nella mia stanza, abbandonandosi visibilmente stanco, ma altrettanto visibilmente disteso, sulla poltrona riservata all'ospite. Era venuto a confidarmi la soddisfazione per il raggiungimento di un esito così positivo e per l'ancora una volta constatata atmosfera d'impegno. E mi aveva pure parlato di progetti, esponendomi nuove idee, senza, peraltro, tacermi le

preoccupazioni per lo scenario tuttora cupo che avvolgeva il Paese, incombente in special modo sulla magistratura, ma pur sempre con lo sguardo e il pensiero rivolti verso l'alto, dispensando, come suo solito, lampi di confortante serenità”.

Grandi storie umane, etiche, istituzionali, professionali, quelle dei due compianti Vice Presidenti; parabole di vita che indicano la via maestra per guidare il Consiglio Superiore della Magistratura che - sono ancora parole di Vittorio Bachelet - è “uno di quei delicati strumenti costituzionali di autonomia e collegamento che sono essenziali per un equilibrato e libero sviluppo delle istituzioni democratiche”. Ad esse vogliamo e dobbiamo con umiltà riferirci nel difficile ma entusiasmante cammino che ci attende, dopo un anno di lavoro complesso, faticoso, ma sereno e fruttuoso per i risultati conseguiti e per quelli che, ne sono certo, non tarderanno ad arrivare. E ciò tanto più tenendo presente la difficile ma necessaria opera di tutela dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, dell'innovazione e riforma degli strumenti migliori per inverarla in una società e in un contesto storico in continua e rapida evoluzione. Un lavoro per il quale voglio ringraziare tutti i consiglieri, il Presidente Emerito Giorgio Napolitano che ci ha sostenuto e incoraggiato nei primi mesi della consiliatura, ed Ella, Signor Presidente, che pazientemente ci assicura un insostituibile e costante sostegno e preziosi consigli. Grazie a tutti.

L'Associazione, che voglio ancora ringraziare per il lavoro organizzativo e per avere ideato questa giornata, mi ha pregato di condurre adesso i lavori. Torno a ringraziarvi tutti e do subito la parola al Presidente emerito della Corte Costituzionale, professor Gaetano Silvestri, per la relazione introduttiva.



Intervento del  
Presidente emerito della Corte Costituzionale  
Prof. GAETANO SILVESTRI

## **Il Vicepresidente del CSM nella Costituzione e nella legge**

### *1. La scelta felice del Costituente e l'inopportunità di revisioni costituzionali "sbilanciate"*

Il Vicepresidente del CSM è l'unica figura vicaria prevista direttamente dalla Costituzione. L'art. 104, quinto comma, dispone: «Il Consiglio elegge un vice presidente fra i componenti designati dal Parlamento».

Alla norma sopra riportata si arrivò in Assemblea costituente dopo un vivace dibattito, che aveva visto confrontarsi varie proposte, ispirate a logiche diverse e non facilmente conciliabili. Al di là dei particolari della discussione che si svolse in quella sede<sup>1</sup>, si deve mettere in evidenza che il problema da risolvere era la definizione del ruolo del CSM nel sistema costituzionale, con particolare riferimento ai rapporti della magistratura con gli altri poteri dello Stato. C'era da salvaguardare l'indipendenza dei giudici nei confronti del potere politico e, nello stesso tempo, evitare che si formasse una "casta" autoreferenziale svincolata dalla sovranità popolare. La soluzione ben presto trovata fu quella di attribuire la presidenza al Capo dello Stato, che già si stagliava, nell'orientamento prevalente dei Costituenti, come organo costituzionale caratterizzato dalla neutralità politica e per questo idoneo a mantenere operante il raccordo tra i poteri dello Stato. Si individuava nel Presidente della Repubblica il soggetto istituzionale in grado sia di difendere l'organo di garanzia della magistratura da interferenze politiche e condizionamenti di parte, che di contenere possibili esorbitanze del potere giudiziario.

La soluzione era ottima in teoria, ma presentava il grave inconveniente pratico, subito rilevato, che il Presidente non avrebbe potuto, per la mole e l'importanza dei suoi molteplici impegni, dedicare ai lavori consiliari il tempo necessario. Occorreva quindi che si prevedesse un soggetto distinto, ma munito della necessaria autorevolezza, che guidasse il Consiglio nell'esercizio quotidiano delle sue funzioni.

La scelta del Ministro della giustizia, proposta da alcuni, prestava il fianco alla critica di favorire interferenze del potere esecutivo all'interno di un organo competente sulla delicata materia dello *status* dei magistrati, cruciale per la tutela della loro indipendenza. D'altra parte, prevedere come Vicepresidente il Primo Presidente della Corte di cassazione, come proposto da altri, si esponeva alla critica opposta: il potere giudiziario si sarebbe chiuso in se stesso, favorito in ciò dalla forte eterogeneità tra Presidente e Vicepresidente, il primo proveniente dal mondo politico, in quanto eletto dal Parlamento, anche se posto al di sopra delle parti, il secondo magistrato di carriera, peraltro posto al vertice di quella che allora era ancora vista come la piramide giudiziaria.

Il dilemma fu risolto dai nostri Padri costituenti nel migliore dei modi, giacché si introdusse un soggetto istituzionale espresso dallo stesso Consiglio, ma scelto necessariamente tra i membri "laici". Fu, a mio modo di vedere, una scelta felice, perché poneva le premesse di un equilibrio tra indipendenza garantita della magistratura e necessario collegamento con il sistema costituzionale complessivo e quindi con quel popolo sovrano, nel cui nome si sarebbero pronunciate le sentenze. Per questo motivo sono decisamente contrario a tutte le proposte miranti a modificare la Costituzione, escludendo il Capo dello Stato dalla presidenza del CSM o, peggio ancora, prevedendo una nomina fiduciaria del Vicepresidente.

Entrambe le prospettive mi sembrano dannose sia per la tutela dell'indipendenza dell'Ordine giudiziario, sia per la salvaguardia della figura neutrale, anche rispetto allo stesso CSM, del

---

<sup>1</sup> Per una disamina ragionata dei lavori preparatori, cfr. E. CASTORINA, Note ricostruttive sul Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura, in *Diritto e società*, 1988, pp. 576 ss.

Presidente della Repubblica. L'indipendenza della magistratura subirebbe una inevitabile *deminutio* da una "estraneazione" del Presidente della Repubblica, possibile causa di debolezza e isolamento del CSM. Il Capo dello Stato, con una gestione quotidiana affidata ad un vicario da lui scelto, finirebbe per assumere l'impropria responsabilità della gestione del Consiglio e diventare in prima persona bersaglio di polemiche per attività o orientamenti del Consiglio stesso, presieduto ordinariamente da una persona di sua fiducia. Sia che revocasse il Vicepresidente, sia che non lo facesse, si porrebbe il problema di una diminuita autonomia del CSM - sanzionato con la revoca del Vicepresidente per deliberazioni "scomode" - o, al contrario, di una dilatazione del potere di tale organo, le cui deliberazioni sarebbero inevitabilmente riferite al Presidente della Repubblica, interpretando come tacito assenso la mancata revoca o, quanto meno, l'omessa censura.

Anche a questo proposito si deve auspicare che gli elefanti non entrino nella cristalleria così raffinata che i nostri Padri costituenti ci hanno consegnato.

## *2. Concezione verticale-gerarchica e orizzontale-collegiale dei rapporti tra i poteri dello Stato. Rigore formale e saggezza sostanziale. Il dilemma di Condorcet e la sua possibile soluzione*

Come si conviene ad una vera Costituzione - diversa da carte chilometriche studiate a tavolino, frutto di non perfetta assimilazione della cultura del costituzionalismo - la nostra legge fondamentale pone i cardini su cui deve innestarsi il complesso meccanismo dei rapporti tra i poteri dello Stato, lasciando alle fonti subordinate (leggi, ma anche regolamenti interni degli organi costituzionali) l'integrazione e la precisazione delle modalità di funzionamento.

Ricordavo prima che il Vicepresidente del CSM è l'unica figura vicaria prevista direttamente dalla Costituzione. Il motivo di questa "singolarità" è facile da spiegare: era necessario sottrarre agli ondeggiamenti della politica un innesto tra organi costituzionali<sup>2</sup> del tutto peculiare, effetto di un delicato bilanciamento tra differenti principi, da non stravolgere per obiettivi contingenti della politica.

Si riflette nella duplicità delle figure di vertice del CSM l'autentico spirito della separazione dei poteri nel costituzionalismo contemporaneo. Se si analizza bene questa "coppia istituzionale" - composta da una parte dal rappresentante dell'unità nazionale e dall'altra dal soggetto espresso dal voto dell'organo di "autogoverno" della magistratura<sup>3</sup> - si può saggiare il metodo da seguire nella valutazione e costruzione sistematica dei rapporti tra poteri.

Sembra da scartare subito il metodo che si basa su una concezione verticale-gerarchica dell'ordinamento costituzionale. I residui di questa concezione hanno pesato non poco in alcune vicende conflittuali verificatesi nel recente passato e che sono apparse a molti come prive di soluzioni soddisfacenti. Mi riferisco in particolare alla nota controversia sulla formazione e approvazione dell'ordine del giorno delle sedute.

---

<sup>2</sup> Sono tra coloro che non hanno mai capito perché il CSM viene definito "organo di rilievo costituzionale" e non organo costituzionale *tout court*. Una dottrina molto legata alla teoria tradizionale della sovranità ha stentato a lungo ad accettare sino in fondo la separazione dei poteri e la loro pari ordinazione. Se organo costituzionale si definisce quell'organo "indefettibile rispetto al sistema", vale a dire che non può essere soppresso senza far venir meno i fondamenti della forma di Stato, allora c'è da chiedersi come potrebbe reggersi una democrazia ispirata ad una concezione forte delle garanzie se l'Ordine giudiziario tornasse - come negli ordinamenti pre-costituzionali - sotto il dominio dei poteri politici. Per la tesi che il CSM è un organo costituzionale, cfr. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, XIII ed., Giuffrè, Milano 2013, pp. 442 ss.

<sup>3</sup> Uso questo termine e non quello, più consono, di "organo di garanzia", per dare il senso della considerazione unitaria dell'Ordine giudiziario nel confronto con gli altri poteri dello Stato, senza però attribuire allo stesso il significato di organo che decide un indirizzo politico giudiziario inammissibile nel nostro sistema costituzionale.



Tralascio volutamente di rievocare le drammatiche vicende che hanno caratterizzato i rapporti tra il Presidente Cossiga, nell'ultimo periodo del suo settennato, il CSM nel suo complesso e il suo Vicepresidente<sup>4</sup>.

Ciò che interessa osservare, a più di vent'anni di distanza, è l'estrema difficoltà di trovare una soluzione "teorica", basata su formali dati normativi, avente valore assoluto. Anche per la precisazione dei rapporti tra Presidente, Vicepresidente e Consiglio vale, a mio modesto avviso, l'avvertenza di metodo a non cadere nella fallace illusione di trovare nelle norme (costituzionali e ordinarie) soluzioni bell'e pronte per ogni difficoltà che possa insorgere nel delicato terreno dei rapporti tra organi di vertice dell'ordinamento. Commentando la Costituzione degli Stati Uniti d'America, uno studioso francese notava, alla fine del XIX secolo, che essa, con il suo complicato sistema di pesi e contrappesi, può funzionare solo se nessuno dei poteri di arresto distribuiti dalla Carta fondamentale viene esercitato sino in fondo dagli organi supremi dello Stato. Se ci si basa soltanto sul dato formale delle competenze, è facilmente ipotizzabile che i poteri si blocchino vicendevolmente. Il sistema costituzionale è governato, oltre che dalle norme, anche dalla "saggezza" (*wisdom*) degli uomini che governano le istituzioni<sup>5</sup>.

Al rigore formale deve quindi accompagnarsi la "saggezza" sostanziale. Ove manchi il primo, la discrezionalità dei detentori del potere si allarga oltre misura e diventa possibile che opportunismi deteriori siano spacciati per regole costituzionali. Ove manchi la seconda, i complicati meccanismi di un sistema fondato sulla separazione dei poteri rischiano di spezzarsi.

Come evitare che si realizzi l'alternativa drammatica prospettata da Condorcet alla Convenzione in un suo famoso intervento? O la frantumazione, provocata dall'urto tra i poteri, o il mantenimento dell'equilibrio costituzionale mediante un sistema parallelo a quello formale, «basato sull'intrigo, sulla corruzione, sull'indifferenza», con la conseguenza che si avrebbero due costituzioni, «l'una legale e pubblica, ma esistente solo nel libro della legge; l'altra segreta ma reale, frutto di una convenzione tacita tra i poteri stabiliti»<sup>6</sup>.

In realtà l'impostazione di Condorcet - che, in varie formulazioni, è stata costantemente riproposta nei due secoli susseguenti - porta ad una sola conclusione: che la separazione dei poteri è un male irreparabile e che, al suo posto, si dovrebbe affermare un'unità di comando chiara nella sua formulazione giuridica e univoca nelle sue manifestazioni pratiche. Oggi questa tendenza non si manifesta più sotto l'egida di nostalgie antidemocratiche dichiarate, ma assume le sembianze di populismi di vario genere, tutti accomunati, nella storia moderna, dall'avversione verso i principi dell'89<sup>7</sup>.

A mio modesto avviso si può sfuggire al dilemma di Condorcet, molto utilizzato dal pensiero conservatore e autoritario degli ultimi due secoli. Il rimedio lo dovremmo cercare nella capacità degli "uomini delle istituzioni" di assimilare e farsi interpreti di quello che Montesquieu chiamava *l'esprit des lois*, il senso delle norme che regolano le istituzioni; oggi potremmo dire *l'esprit de la constitution*. Se si coglie tale senso complessivo, la soluzione concordata delle divergenze è sempre possibile, a meno che non si verifichi una crisi irreversibile e irreparabile del sistema, in presenza della quale non avrebbe più senso interrogarsi sulla giusta soluzione a problemi specifici.

Tornando al tema dei rapporti tra Presidente e Vicepresidente, nei casi in cui sia coinvolto il *plenum* del Consiglio, si deve concludere che, in caso di non-accordo, sarebbe ugualmente sbagliato dire che il Presidente prevale sul Consiglio o che il Consiglio prevale sul Presidente. Alla logica verticale-gerarchica deve essere preferito un metodo orizzontale-collegiale di azione e collaborazione tra organi supremi della Repubblica, come ebbe a ricordare, con incisive parole, il

<sup>4</sup> I conflitti di quei giorni sono ricostruiti dettagliatamente, sul piano storico-giuridico, da G. FERRI, *Il Consiglio superiore della magistratura e il suo Presidente. La determinazione dell'ordine del giorno delle sedute consiliari nella prassi costituzionale della Presidenza Cossiga*, Cedam, Padova 1995, pp. 137 ss.

<sup>5</sup> Cfr. E. BOUTMY, *Le origini e lo spirito della Costituzione degli Stati Uniti*, in *Biblioteca Brunialti*, VI, I, Utet, Torino 1891, pp. 175 ss.

<sup>6</sup> *Rapport sur le plan de la Constitution lu a la Convention des 15 et 16 février 1793*, citato in A. SAIITA, *Costituenti e Costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875)*, Giuffrè, Milano 1975, p. 306.

<sup>7</sup> Cfr. N. MERKER, *Filosofie del populismo*, Laterza, Roma-Bari 2009, pp. 16 ss.

Presidente Gronchi nella seduta di insediamento del primo Consiglio il 18 luglio 1959<sup>8</sup>. Tale metodo implica necessariamente il raggiungimento di accordi, frutto della rinuncia dell'uno o dell'altro alla completa affermazione del proprio punto di vista.

### 3. Il Vicepresidente è un vicario in senso stretto?

Fatta la precedente precisazione generale, occorre chiedersi quale sia la posizione del Vicepresidente nei confronti del Presidente, da una parte, e nei confronti del Consiglio, dall'altra.

La dottrina ha da tempo individuato tre sfere di attività del Vicepresidente<sup>9</sup>, cui corrispondono specifiche funzioni: a) sostituisce il Presidente in caso di assenza o impedimento, b) esercita le attribuzioni che gli sono delegate dal Presidente; c) esercita le attribuzioni che gli sono attribuite dalla legge e dal Regolamento Interno.

Come si è già notato, sembrerebbe emergere complessivamente una figura di semplice "vicario" del Presidente, la cui sfera di competenze è incrementata da funzioni proprie strettamente legate all'attività quotidiana del Consiglio.

Se, ad un primo esame della normativa, si dovesse concludere che si tratti di figura vicaria in senso stretto, si dovrebbe applicare alla stessa lo schema più adatto ad una simile situazione, cioè quello verticale-gerarchico. Sarebbero quindi non valide, per questa sfera di rapporti, le considerazioni sinora fatte sulla prevalenza, in un sistema liberale e democratico, del metodo orizzontale collegiale. Le cose non stanno così, per precise ragioni di ordine costituzionale.

### 4. Sostituzione del Presidente per assenza o impedimento e deleghe

Come si può agevolmente osservare, le attribuzioni di cui alle lettere a) e b) sono previste dall'art. 19 della legge n. 195 del 1958. Tale disposizione definisce il circuito dei rapporti diretti tra Presidente e Vicepresidente. Le altre attribuzioni del Vicepresidente si collocano fuori da questo circuito.

Per quanto riguarda la sostituzione del Presidente assente o impedito, non si pone un problema di rapporti, per il semplice motivo che, in tali evenienze, il Vicepresidente prende il posto del Presidente e agisce di conseguenza. La dottrina ha precisato che l'assenza o l'impedimento del Presidente vanno riferite alla sua qualità di Presidente del CSM e non di Presidente della Repubblica in generale. Si tratta della trasposizione normativa specifica di quel problema pratico, già segnalato nell'Assemblea costituente, dell'estrema difficoltà che il Capo dello Stato possa essere presente in modo continuativo nei lavori del Consiglio. Deve ritenersi escluso che questa sostituzione operi nell'ipotesi, prevista dall'art. 86, primo comma, Cost., di impossibilità, da parte del Presidente della Repubblica, di esercitare le sue funzioni. In tale situazione, come dispone la stessa norma costituzionale, le funzioni presidenziali sono esercitate dal Presidente del Senato. Quest'ultimo, sostituendosi *in toto* al Capo dello Stato, diventa, per il tempo della supplenza, l'interlocutore del Vicepresidente del CSM per tutti gli affari di competenza, che implicino l'esercizio della funzione vicaria, sia in generale sia per le funzioni delegate<sup>10</sup>.

Per queste ultime si deve notare che hanno caratterizzato, nella prassi, la normalità di funzionamento del CSM. La sostituzione per assenza o impedimento deve essere riferita a

---

<sup>8</sup> «[...] l'autonomia e l'indipendenza che derivano dalla divisione dei poteri non possono né debbono condurre all'isolamento di alcuno degli organi che sono posti al vertice dell'ordinamento giuridico dello Stato; ed infatti esse trovano il giusto limite nel principio della collaborazione, principio che si desume chiaramente dalla norma costituzionale che lo afferma nel momento stesso in cui definisce la struttura di organi come la Corte Costituzionale, il Governo, il Consiglio Superiore della Magistratura».

<sup>9</sup> Cfr. S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell'Ordine giudiziario*, Giuffrè, Milano 1964, pp. 80 ss., e dottrina successiva in senso conforme.

<sup>10</sup> Cfr., tra gli altri, G. VOLPE, *Consiglio superiore della magistratura*, in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento, IV, Giuffrè, Milano 2000, p. 385.

circostanze imprevedibili, ma ben possibili e probabili, in cui il Presidente, per ragioni del suo ufficio, non possa esercitare personalmente le sue funzioni di Presidente dell'organo di garanzia della magistratura. La delega (o le deleghe) è destinata a determinare una traslazione duratura, ma sempre revocabile, dell'esercizio di funzioni presidenziali. In entrambi i casi il Vicepresidente è vicario, ma nel primo lo è *ope constitutionis*, nel secondo per effetto di un atto amministrativo di natura generale, volontariamente posto in essere dal Presidente e da lui stesso conformato nei contenuti e nell'efficacia temporale. La portata e l'estensione delle deleghe sono andate crescendo nel corso del tempo. La prima delega generale, comprendente tutte le funzioni cd. interne<sup>11</sup>, è stata emanata il 25 luglio 1988 dal Presidente Cossiga. Poiché quest'atto generale seguì ad un aspro confronto con il Consiglio circa la natura "politica", che, a parere del Presidente, il CSM andava assumendo, la delega generale poteva ben essere interpretata come presa di distanze rispetto ad un organo di garanzia che esorbitava dalle sue funzioni costituzionali, per assumere l'improprio ruolo di organo di indirizzo politico. Al contrario, la delega (anch'essa generale) conferita al Vicepresidente Galloni il 28 luglio 1990 voleva essere il segno di una ritrovata fiducia e armonia, purtroppo ben presto venuta meno per i noti contrasti, che portarono ad una sua revoca in data 11 maggio 1991.

Dopo la Presidenza Cossiga, le deleghe al Vicepresidente dei Presidenti Scalfaro, Ciampi, Napolitano e Mattarella (tutte limitate ai poteri "interni" del Presidente) sono univocamente interpretabili come premesse giuridiche formali di un rapporto di diuturna collaborazione con il Consiglio e il suo Vicepresidente, nel segno della fiducia, senza tuttavia alcuna rinuncia del Presidente ad esercitare le sue prerogative costituzionali. D'altra parte, l'istituto della delega, da una parte, contribuisce a razionalizzare i rapporti tra Presidente, Vicepresidente e Consiglio, dall'altra serve a scongiurare i rischi derivanti da un eccessivo coinvolgimento del Presidente nella dialettica interna del Consiglio, mantenendo la sua essenziale funzione di garanzia<sup>12</sup>.

##### 5. La Presidenza della Sezione disciplinare

Un problema segnalato da tempo è quello della Presidenza "eventuale" della Sezione disciplinare da parte del Capo dello Stato.

L'art. 18 n. 4 della legge n. 195 del 1958 stabilisce che il Presidente «convoca e presiede la sezione disciplinare in tutti i casi in cui lo ritenga opportuno». L'art. 4, comma 5, della stessa legge prevede altresì: «Nell'ipotesi in cui il Presidente del Consiglio superiore si avvalga della facoltà di presiedere la sezione disciplinare, resta escluso il vicepresidente». Come è noto, la norma è di fatto disapplicata (tranne in una situazione di forte conflittualità tra Presidente e Vicepresidente) e porsi soverchi problemi potrebbe apparire scrupolo superfluo. Nessuno dubita della prudenza e del senso delle istituzioni dei Presidenti della Repubblica, che quasi sempre si sono astenuti dall'avvalersi di tale facoltà. Si deve tuttavia ribadire che il diritto, specie quello costituzionale, è dover essere: la valutazione della legittimità costituzionale non può dipendere da circostanze di fatto, ancorché caratterizzate da lunga regolarità.

Entrando nel merito della questione, si deve osservare che un organo giurisdizionale - quale ormai è unanimemente qualificata la Sezione disciplinare - non può avere una composizione incerta e

---

<sup>11</sup> Le funzioni "esterne" implicano l'emanazione di atti presidenziali sottoposti a controfirma, competono esclusivamente al Capo dello Stato e non sono, per evidenti motivi, né delegabili né esercitabili in via di sostituzione dal Vicepresidente. Si tratta dei provvedimenti riguardanti i magistrati, adottati in conformità delle deliberazioni del CSM (art. 17, comma 1, 1. n. 195/58); del potere di indire le elezioni dei componenti magistrati e di quello di richiedere ai Presidenti delle due Camere di provvedere alla elezione dei componenti di elezione parlamentare (art. 18, comma 1, lett. 1 e 2, 1. n. 195/58); del potere di scioglimento del Consiglio (art. 31 1. n. 195/58). Per la distinzione tra poteri "interni" ed "esterni" del Presidente della Repubblica, cfr. P. BARILE, *Magistratura e Capo dello Stato*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, Cedam, Padova 1972,1, p. 554, seguito dalla prevalente dottrina successiva.

<sup>12</sup> Cfr. A. MORETTI, *Il Presidente della Repubblica come Presidente del CSM*, Jovene, Napoli 2011, pp. 87 s.

variabile, perché dipendente dalla discrezionalità di un soggetto, il Presidente, il quale, per valutazioni proprie in ipotesi apprezzabilissime, ritenga di presiederlo, escludendo automaticamente il Vicepresidente, designato dalla legge n. 195 del 1958 a presiederlo in via ordinaria. Non occorre spendere molte parole per dimostrare l'incompatibilità di tale normativa con il principio del giudice naturale sancito dall'art. 25, primo comma, della Costituzione<sup>13</sup>. Il rilievo è stato fatto proprio dalla cd. Commissione Paladin, che si è richiamata peraltro ad un messaggio alle Camere del Presidente Cossiga del 26 luglio 1990. La Commissione tuttavia ha segnalato la difficoltà di abrogare la discussa disposizione con legge ordinaria, giacché la Presidenza del CSM attribuita, senza riserve, al Capo dello Stato comprende logicamente anche la Presidenza della Sezione disciplinare, che agisce pur sempre nell'ambito consiliare, anche se con piena autonomia. La Commissione concludeva per la necessità, in proposito, di una legge di revisione costituzionale<sup>14</sup>.

Non ritengo necessario ricorrere alla legge costituzionale e penso invece che sia sufficiente una legge ordinaria, giacché mi sembra difficile ipotizzare in proposito una "autorottura" della Costituzione rispetto al principio del giudice naturale. La deroga apparirebbe ancor più singolare, se si ponesse mente alla circostanza che il CSM, garante dell'indipendenza dei giudici, è preposto a far osservare proprio il principio del giudice naturale (si pensi alla grande rilevanza garantista del sistema tabellare). Sarebbe sufficiente pertanto quella che Salvatore Pugliatti definiva una "ripulitura ermeneutica", nel senso della maggiore espansione possibile delle libertà e delle garanzie costituzionali.

#### *6. Il Vicepresidente e il Comitato di presidenza non sono "rappresentanti" del Consiglio*

Ci possiamo porre, a questo punto, una delle domande cruciali per la definizione della figura e del ruolo del Vicepresidente del CSM: egli "rappresenta" il Consiglio sia nei confronti del Capo dello Stato sia, più in generale, nel sistema dei poteri dello Stato? Non credo che il concetto di rappresentanza renda con sufficiente chiarezza la natura dell'organo in questione, nonostante che, nel linguaggio corrente, questa qualificazione sia stata spesso utilizzata. Una funzione rappresentativa implicherebbe una inammissibile "alterità" del Consiglio nei confronti del suo Presidente. Il Vicepresidente non ha interessi del Consiglio da curare e difendere davanti al Presidente. Quest'ultimo non si pone come un soggetto dotato di "supremazia vigilatoria" neppure nell'esercizio del suo potere di assenso all'ordine del giorno predisposto dal Vicepresidente<sup>15</sup>. L'assenso deve essere inquadrato come uno degli atti di collaborazione necessaria tra Presidente e Vicepresidente, non già come segno di antagonismo con volontà e interessi del Consiglio "rappresentati" dal secondo nella predisposizione dell'ordine del giorno, peraltro non ancora sottoposto al Consiglio e non conosciuto ufficialmente dallo stesso, come emerge dall'art. 45, comma 1, del Regolamento Interno, in cui si dispone che lo stesso è comunicato ai componenti dopo l'assenso presidenziale. Nel circuito istituzionale tra i due - che non coincide, come vedremo, con quello tra Presidente e Consiglio - non può sussistere conflittualità, poiché in tale ambito si dispiega pienamente la preminenza del Presidente, che si riflette nella sua "signoria" sull'ordine del giorno. La conseguenza è che il Vicepresidente, in caso di mancato assenso presidenziale, è tenuto a

---

<sup>13</sup> È vero che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 12 del 1971 - che si è occupata di diversi profili di illegittimità costituzionale delle norme della legge n. 195/58 relative alla Sezione disciplinare - non ha manifestato dubbi in proposito. Si deve tuttavia osservare che la specifica questione della Presidenza "facoltativa" del Capo dello Stato non era stata espressamente sollevata in quel giudizio.

<sup>14</sup> Cfr. Relazione della Commissione presidenziale per lo studio dei problemi concernenti la disciplina e le funzioni del Consiglio superiore della magistratura, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, p. 1009.

<sup>15</sup> Così invece L. ARCIDIACONO, *La Presidenza del Consiglio superiore della magistratura*, in *Studi in memoria di Mario Condorelli*, Giuffrè, Milano 1988, II, pp. 88 ss.

cancellare il punto rifiutato dall'ordine del giorno<sup>16</sup>. Tale subordinazione del Vicepresidente non implica tuttavia uguale subordinazione del Consiglio nella sua collegialità<sup>17</sup>. Il Presidente, di fronte al Consiglio non possiede alcuna supremazia formale, ma dispone di poteri di coordinamento, di impulso, di freno e di persuasione, che si indirizzano al collegio ed in questo trovano, o non, compimento, secondo le deliberazioni che il *plenum* dell'organo può legittimamente assumere<sup>18</sup>. Se poi le sollecitazioni del Presidente corrispondessero a precisi limiti, costituzionalmente sanciti, dei poteri del Consiglio, e da questo disattese, allora, esperiti inutilmente tutti i mezzi dialogici di componimento del contrasto, non resterebbe che chiedere il pronunciamento della Corte costituzionale, in sede di conflitto di attribuzione. Evenienza estrema e non auspicabile, ma sempre preferibile ad interventi autoritari ispirati ad una logica puramente gerarchica.

Dalle considerazioni che precedono si ricava con facilità la conclusione che il Vicepresidente non è, nei suoi rapporti con il Presidente, il rappresentante del Consiglio, giacché la sua indubbia subordinazione al Presidente, nel ristretto circuito funzionale tra le due cariche, comporterebbe subordinazione dell'intero Consiglio, in contrasto con l'essenza logico-giuridica della separazione dei poteri.

Del resto, la *vexata quaestio* dell'ordine del giorno conferma, al di là di polemiche contingenti e strumentali, che il Consiglio esercita, a sua volta, la sua "signoria" sull'ordine del giorno, dal momento che - ai sensi dell'art. 46 del Regolamento Interno - ciascun componente può chiedere al Vicepresidente l'inserimento di un determinato argomento all'ordine del giorno. Aggiunge la norma ora citata: «Se il Vicepresidente, sentito il Comitato di Presidenza, non ritenga di accogliere la richiesta, ne informa nella successiva riunione il Consiglio, che delibera in proposito e, se accolga la richiesta, fissa la data della discussione». L'art. 50 infine prevede: «1. Al termine di ogni seduta, indipendentemente dal procedimento normale di convocazione da parte del Presidente del Consiglio, o, in sua vece, dal Vicepresidente, il Consiglio può deliberare, a maggioranza, la data della sua successiva convocazione e l'ordine del giorno di tale seduta. 2. Una volta decisa la convocazione, è in facoltà del Presidente e del Vicepresidente aggiungere all'ordine del giorno altri punti dopo quelli stabiliti, dandone comunicazione nei termini previsti dall'art. 45».

Dalle disposizioni prima riportate si deduce che il potere di veto del Presidente è assoluto e insuperabile solo nel circuito funzionale esistente con il Vicepresidente, mentre rimane intatta la padronanza del Consiglio sulla propria agenda, salvo, come detto prima, che il Presidente, visto infruttuoso ogni tentativo di *moral suasion*, non ritenga di sollevare conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale, perché quest'ultima precisi, con riferimento ad un punto specifico, la delimitazione della sfera di competenza costituzionalmente attribuita all'organo di garanzia della magistratura. Si tratta, come dicevo prima, di eventualità da evitare con ogni sforzo. Se però la si escludesse non rimarrebbe che optare per un Presidente dotato di poteri costrittivi insuperabili o di un Consiglio libero di oltrepassare impunemente i limiti delle sue attribuzioni costituzionali.

Non indugio ulteriormente su particolari tecnici del problema - quale, ad esempio, la difficile, ma non impossibile, proponibilità di un conflitto del Consiglio nei confronti del Presidente - perché non attengono direttamente alle funzioni del Vicepresidente e sono quindi fuori del tema di questa trattazione.

---

<sup>16</sup> Anche in tempi successivi alle clamorose vicende occorse durante la Presidenza Cossiga, il Presidente ha negato il suo assenso all'inserimento all'ordine del giorno di determinati argomenti. Un esempio è la lettera del Presidente Napolitano dell'8 ottobre 2013, riportata da N. ZANON - F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, IV ed., Zanichelli, Bologna 2014, p. 27.

<sup>17</sup> Per l'illustrazione di tale "doppio circuito funzionale", mi sia consentito richiamare G. SILVESTRI, *Intervento nel Dibattito sul ruolo del Consiglio superiore della magistratura* (Roma, 27 ottobre 1992), in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, pp. 3833 ss.

<sup>18</sup> Si vedano, per restare a tempi recenti, le lettere inviate dal Presidente Napolitano al Consiglio, per il tramite del Vicepresidente, su problemi di attualità, rispetto ai quali si sollecitavano iniziative del CSM ritenute opportune, ma non prescritte in modo ultimativo. Cfr. G. NAPOLITANO, *Sulla Giustizia*, *Interventi del Capo dello Stato e Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura 2006-2012*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 2012, pp. 125 ss.

Per lo stesso motivo non approfondisco la questione riguardante la posizione del Presidente *nel* Consiglio, da taluno ritenuta, con il dissenso di molti, quella di un *primus inter pares*, anche se mi piace ricordare quanto ebbe a dire il Presidente Leone nel suo indirizzo di saluto ai nuovi consiglieri del 18 luglio 1972: «[...]saluto voi, neo-colleghi del Consiglio Superiore della Magistratura, lasciate che vi chiami così perché sono chiamato a presiederlo, quindi mi sento partecipe, anche se non potrò partecipare quotidianamente, attivamente, alla collegialità delle vostre decisioni [...]».

Proprio perché non è rappresentante del Consiglio, il Vicepresidente non esprime un indirizzo politico-programmatico, che lo stesso Consiglio dovrebbe conoscere e approvare, prima di conferirgli la sua "fiducia". Egli inoltre deve essere ed apparire del tutto estraneo al gioco delle correnti della magistratura all'interno del Consiglio e deve distaccarsi completamente dalla maggioranza che lo ha eletto.

Queste sono le motivazioni che hanno indotto tutti i Presidenti (a cominciare da Pertini) a negare l'ammissibilità di un "dibattito" precedente alla elezione del Vicepresidente, nonostante le pregevoli argomentazioni sulla trasparenza delle decisioni avanzate, in tempi successivi, dai consiglieri Borrè, Senese e Palombarini. L'esigenza di una maggiore visibilità degli accordi esiste e non deve essere sottovalutata, ma essa dovrebbe essere soddisfatta con mezzi diversi (ad esempio, dando la massima pubblicità ai *curricula* dei singoli consiglieri "laici", tutti potenziali candidati).

Il non essere il Vicepresidente un "rappresentante" del Consiglio dovrebbe indurre sia lo stesso che il Comitato di presidenza - di cui non fa parte il Capo dello Stato e composto dallo stesso Vicepresidente, nonché dal Primo Presidente della Corte suprema di cassazione e dal Procuratore Generale presso la Corte medesima - ad una estrema prudenza nelle cd. "esternazioni". La funzione rappresentativa, se non spetta al Presidente, *a fortiori* non spetta al Comitato di presidenza, che, ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge n. 195 del 1958, «promuove l'attività e l'attuazione delle deliberazioni del Consiglio, e provvede alla gestione dei fondi stanziati in bilancio ai sensi dell'art. 9». Si tratta di compiti molto importanti, ma essenzialmente "interni" al Consiglio, che non implicano alcuna proiezione comunicativa all'esterno, salvo casi eccezionali in cui sia necessario un intervento immediato di chiarezza, a tutela dell'indipendenza della magistratura, e non siano possibili, per motivi di urgenza, né un intervento del Presidente né un intervento del Consiglio.

## 7. Ruolo di mediazione e di collegamento del Vicepresidente

La ricostruzione del ruolo costituzionale del Vicepresidente si iscrive in una visione dei rapporti tra Presidente e Consiglio, che da una parte prescinde, come abbiamo visto, da suggestioni "antagonistiche" e dall'altra si ispira alla logica della collaborazione e dell'integrazione. È stato giustamente osservato che sono ugualmente insoddisfacenti sia la tesi che vede il Presidente, in quanto *primus inter pares*, "inghiottito" dal Consiglio, sia quella, opposta, che il Presidente, sempre e comunque, è posto in posizione di preminenza nei confronti del Consiglio. Si rischia un gioco "a somma zero", giacché, se si valorizza la figura del Capo dello Stato, si svalorza, di conseguenza, quella del CSM, e viceversa. La soluzione non può che essere quella di un reciproco bilanciamento non tanto tra due soggetti quanto tra ruolo di garanzia, spettante al Presidente della Repubblica, e ruolo di tutela dell'indipendenza della magistratura, spettante al CSM<sup>19</sup>. Bilanciamento significa, nel suo esito, equilibrio, senza il quale si ammetterebbe che il ruolo costituzionale di un organo possa essere compresso per il solo fatto che esso viene posto in relazione con un altro<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Cfr. in questo senso S. SICARDI, Il Presidente della Repubblica come Presidente del CSM, in *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, a cura di B. Caravita, Laterza, Roma-Bari 1994, pp. 56 s.

<sup>20</sup> Cfr. C. CASSARÀ, *Gli organi di garanzia delle magistrature. La nomina degli organi di vertice*, in *Gli organi di garanzia delle magistrature. Profili istituzionali del governo autonomo del potere giudiziario*, a cura di B. Caravita, Jovene, Napoli 2013, p. 35.

In questa delicata opera di bilanciamento il Vicepresidente svolge un ruolo autonomo e fondamentale: da una parte non è un mero vicario del Presidente, dall'altra non è un rappresentante del Consiglio.

Non è un mero vicario del Presidente non solo perché non è da questi nominato, ma eletto dal Consiglio, ma anche perché la sua elezione non richiede assenso o gradimento da parte del Capo dello Stato<sup>21</sup>.

Non è rappresentante del Consiglio perché non è destinatario di un "mandato" dell'organo che lo ha eletto, cui deve attenersi, come è tipico di ogni forma di rappresentanza, tranne quella politica. Per svincolare i parlamentari dal vincolo di mandato, naturale effetto del rapporto rappresentativo, è stata necessaria una norma costituzionale apposita (art. 67 Cost). Nel caso del Vicepresidente del CSM manca nella Costituzione il richiamo alla rappresentanza, quale quello contenuto invece nel già citato art. 67 Cost., a proposito dei parlamentari. In definitiva, non trova giustificazione, né letterale né sistematica, un inquadramento del Vicepresidente come rappresentante del Consiglio.

L'autonomia del Vicepresidente non si pone in contrasto con la sua posizione subordinata di fronte alle funzioni proprie del Presidente e da questo delegate, o esercitate in caso di assenza o impedimento del titolare. Difatti anche nei momenti di più grave crisi nei rapporti tra i due organi, il Presidente, pur se entrato in rotta di collisione con il Vicepresidente, non ha potuto revocare quest'ultimo, limitandosi ad auspicare le sue dimissioni spontanee. Né, d'altra parte, è prevista una revoca da parte del Consiglio, con il quale, come abbiamo già accennato, non intercorre un rapporto fiduciario in senso formale.

Il Vicepresidente, non appiattito né sul Presidente né sul Consiglio, svolge «un ruolo di mediazione tra collegio e presidenza in modo da saldare Capo dello Stato e *plenum* in una unità di senso costituzionalmente compiuta»<sup>22</sup>. Uno dei suoi compiti più importanti e delicati è pertanto quello di «fare di un frammentato universo di poteri una organica forma di governo consiliare»<sup>23</sup>.

## 8. I termini giuridico-costituzionali dei rapporti tra Presidente e Vicepresidente

Se finora abbiamo messo in luce le finalità costituzionalmente rilevanti della necessaria collaborazione tra Presidente e Vicepresidente del CSM, dobbiamo mettere maggiormente a fuoco i termini giuridico-costituzionali della posizione del secondo nel Consiglio e nei rapporti con il Presidente della Repubblica.

La difficoltà ricostruttiva deriva dal posizionamento del Vicepresidente tra due organi costituzionali ai quali è contemporaneamente collegato e rispetto ai quali ha vincoli di coerenza e di lealtà. Anche un grande giurista, come Vittorio Bachelet, ha messo in rilievo tutta la difficoltà, giuridica e pratica, di definire compiutamente il ruolo del Vicepresidente. Nella seduta del 21 dicembre 1976, egli infatti rilevava: «Il Vice Presidente del Consiglio [...] si trova nella delicata posizione di essere collaboratore deferente del Presidente, suo vicario e insieme espressione elettiva del Consiglio Superiore della Magistratura [...]».

Come sistematizzare questa duplicità di ruoli, senza limitarsi - cosa giustissima, ma insufficiente - a sottolineare la necessità costituzionale dell'unità e dell'armonia?

Ci troviamo nella singolare situazione di due soggetti istituzionali (Presidente e Vicepresidente) che hanno *entrambi* diversità di origini e duplicità di ruoli.

Se rimaniamo ancorati alla metafora antropomorfa dello Stato e dei suoi organi troviamo insormontabili difficoltà a descrivere adeguatamente, in termini giuridici, lo "sdoppiamento" sia del Presidente che del Vicepresidente. Se abbandoniamo la metafora, ci rendiamo conto che la

---

<sup>21</sup> Cfr. G. D'ORAZIO, La "doppia presidenza" e le sue crisi (il Capo dello Stato e il Consiglio Superiore della Magistratura), in Quaderni costituzionali, 1992, p. 305.

<sup>22</sup> E. CASTORINA, op. cit., p. 586.

<sup>23</sup> M. BESSONE, Sul ruolo istituzionale della Vicepresidenza del Consiglio superiore della magistratura, in Giurisprudenza di merito, 1985, p. 744.

Costituzione e le norme, primarie e secondarie, emanate per attuarla dispongono la scomposizione in distinte unità istituzionali di fasci di competenze omogenee imputate a soggetti diversi.

Il Presidente della Repubblica viene posto al vertice del CSM per il suo essere il rappresentante dell'unità nazionale: egli mantiene tale qualità essenziale dentro e fuori il collegio, ma atteggia diversamente i suoi poteri a seconda del ruolo interpretato. Se vogliamo, per maggiore comprensibilità, ricorrere ad una metafora, sembra più adeguato pensare, per usare il linguaggio del teatro antico, ad un soggetto che *duas personas sustinet*<sup>24</sup>. Le norme che riguardano il Capo dello Stato in quanto tale (requisiti, elezione, competenze) sono necessarie ad individuare il soggetto che, in un determinato momento storico, deve essere ritenuto maggiormente in grado di garantire l'unità nazionale, intesa come sintesi dei valori fondamentali posti a base della Costituzione e armonico funzionamento dei poteri dello Stato. Le norme che riguardano la sua preposizione al vertice del CSM gli attribuiscono i poteri necessari perché la sua figura di garante dell'unità nazionale acquisti concretezza nell'ambito funzionale del governo autonomo della magistratura. Si tratta di due soggetti istituzionalmente distinti (Presidente della Repubblica e Presidente del CSM), ma collegati tra loro dalla scelta di fondo del Costituente di attribuire la Presidenza del CSM alla persona individuata, secondo le procedure costituzionalmente previste, come interprete dell'unità nazionale.

Lo stesso procedimento logico-giuridico possiamo usare per precisare meglio i contorni della figura del Vicepresidente.

La Costituzione (e le fonti subordinate destinate ad attuarla) indica il metodo per individuare la persona che concretamente deve esercitare una competenza relativa a due diversi ambiti funzionali, da cui emergono soggetti istituzionali distinti. In altre parole, l'elezione del Vicepresidente da parte del Consiglio, che lo deve scegliere tra i componenti eletti dal Parlamento, è un metodo costituzionalmente imposto per individuare, nel contesto storico specifico, la persona più adatta ad esercitare, di volta in volta, funzioni di collegamento con il Capo dello Stato e funzioni di gestione e coordinamento dei lavori del Consiglio. Egli deve esercitare le funzioni inerenti all'uno o all'altro fascio di competenze in vista dell'unitarietà dello scopo: non deve dimenticare di essere componente del Consiglio, da questo eletto al suo ufficio, quando svolge funzioni di vicario del Presidente, non deve dimenticare di essere vicario del Presidente quando presiede il Consiglio stesso o la Sezione disciplinare. Anche quando esercita funzioni proprie non delegate dal Capo dello Stato né in sostituzione di questo - ad esempio, quando presiede il Comitato di presidenza - continua a cumulare nella sua persona fisica i due distinti fasci di competenze riferiti a soggetti istituzionali (non fisici) diversi.

Se dal linguaggio giuridico astratto passiamo ad una descrizione empirica, *il Vicepresidente è uomo del Presidente davanti al Consiglio ed è uomo del Consiglio davanti al Presidente*. Solo se teniamo conto del ragionamento logico-giuridico svolto prima non rileviamo una contraddizione - inevitabile se manteniamo la metafora antropomorfa - ma, al contrario cogliamo nella sua pienezza il disegno lungimirante dei nostri Padri costituenti, che hanno saputo riassumere in una formula semplice un sistema complesso di relazioni, difficile da dipanare sul piano teorico ed ancor più difficile da mantenere su quello pratico. Tra alti e bassi, come sempre avviene nelle vicende umane, il sistema ha tenuto, resistendo non solo alle pressioni condizionatrici delle forze politiche ed a quelle corporative provenienti dall'interno dell'Ordine giudiziario, ma anche a tentativi semplificatori, che spero non abbiano mai a prevalere. Resto infatti convinto che la semplificazione di sistemi e problemi per loro natura complessi sia uno strumento da sempre usato per trasformare in senso autoritario gli ordinamenti costituzionali.

---

<sup>24</sup> Mi sia consentito rinviare ancora a G. SILVESTRI, *op. cit.*, pp. 3835 s.



Intervento del  
Presidente della Commissione ministeriale per la Riforma dell'Ordinamento Giudiziario  
Avv. MICHELE VIETTI

Signor Vice Presidente, autorità, signore e signori, un saluto affettuoso ai familiari di Vittorio Bachelet e di Giovanni Conso. Non ho conosciuto personalmente Vittorio Bachelet se non per fama, ho invece conosciuto, stimato e ammirato Giovanni Conso, torinese come me, maestro di vita e di diritto. Ringrazio il Consiglio Superiore e la Associazione Bachelet per avermi dato l'opportunità di contribuire ad investigare, con il conforto dell'esperienza vissuta sul campo, il ruolo del Vice Presidente come figura chiave tra le diverse componenti del Governo autonomo dei magistrati.

Il Consiglio Superiore deve saper garantire, ce lo ha appena illustrato con la sua mirabile relazione il Presidente Silvestri, un equilibrio non solo al proprio interno ma con tutti gli altri poteri, con le istituzioni pubbliche in generale e anche con i cittadini in particolare che da tutto il sistema di regole che governa la magistratura dovrebbero sentirsi rassicurati nella aspettativa di una giustizia tanto imparziale quanto efficiente. Il legislatore costituente ha trovato il punto di equilibrio compensando la disciplina che detta le regole di autonomia con quella che detta le regole di composizione. La migliore garanzia di un corretto esercizio delle prerogative dell'autonomia è stata individuata nella diversificazione della provenienza dei componenti dell'organo, e il Vice Presidente è la più efficace esemplificazione del risultato. La direzione, propria o per delega del Capo dello Stato, dell'attività del Consiglio è stata affidata ad un membro scelto dal Parlamento con un *quorum* che lo svincola dalla rappresentanza partitica ma lo vincola a quella istituzionale, nella convinzione che la provenienza laica e politica del Vice Presidente fosse la migliore garanzia di un equilibrio tra l'autonomia della magistratura, di cui gli atti del Consiglio sono espressione, e la necessità di ricondurre l'esercizio della funzione giudiziaria all'interno del sistema statale nel suo complesso. Per quanto paradossale possa apparire, è mia ferma convinzione che i problemi dei rapporti tra il Consiglio Superiore e gli altri poteri dello Stato si siano talora acuiti non per una eccessiva politicizzazione del Consiglio Superiore, come taluno suole dire, ma per l'esatto contrario. Una ritrosia verificatasi in talune circostanze da parte del vertice consiliare a rappresentare fino in fondo il ruolo politico, nell'accezione di composizione dei diversi interessi in una logica istituzionale in vista del bene comune del buon funzionamento della giustizia con conseguente accentuazione della autoreferenzialità dell'organo e delle tentazioni corporative che, come ci ha spiegato il Presidente Silvestri, il costituente voleva neutralizzare.

Nicolò Zanon, ex consigliere e attuale giudice costituzionale, ha parlato proprio in questa sala nel maggio dell'anno scorso di, cito, "una crisi non tanto dell'istituzione del Consiglio Superiore in sé quanto della capacità di elaborazione politica dei gruppi consiliari di espressione togata", dando atto viceversa al Vice Presidente e al Comitato di "aver saputo identificare e perseguire senza remore di sorta nella decisione delle pratiche più importanti una linea politico istituzionale assai chiara, lontana da ogni cedimento alle sirene del corporativismo e alle pretese delle correnti della magistratura organizzata". È quindi importante ricordare che, se certamente la struttura del Consiglio ne impone il funzionamento collegiale attraverso le deliberazioni del *plenum*, l'esistenza al proprio interno di organi come il Vice Presidente e il Comitato di Presidenza, e l'attribuzione ad essi di poteri di compensazione, non deve essere letta come un'usurpazione di prerogative ma come una opportunità di composizione delle diverse sensibilità, indispensabile affinché l'autonomia della magistratura non venga percepita, ancor prima che diventi effettivamente, come privilegio anziché come garanzia.

Chi ha l'onore e l'onere di interpretare il ruolo del Vice Presidente del Consiglio lo fa recitando a soggetto. Certo non improvvisa ma non dispone nemmeno di un copione ben preciso da seguire. L'assenza di disposizioni tassative atte a imbrigliare dentro maglie rigide questo ruolo è evidentemente espressione, ce lo ha ricordato anche qui Silvestri, di una scelta legislativa ben mirata che ha voluto fare della flessibilità il tratto saliente. Siamo al cospetto infatti di una figura di chiusura e di sintesi, flessibile e snella, capace di compensare gli opposti, di promuovere e insieme

di frenare, capace di far dialogare, di mediare, capace insomma di compendiare gli estremi in una vitale *concordantia discordantium*. E ciò tanto più se si considera che le attribuzioni della Vice Presidenza non sono solo vicarie né certo si riconducono all'ambito proprio della delega del Capo dello Stato, peraltro eventuale, ricordo che il primo che abbia ricevuto la delega piena fu proprio Bachelet, ma si presentano indefettibili proprio nella misura in cui spettano *iure proprio* al titolare. In questo ambito la quintessenza della carica si ritrova suggellata in quel cruciale momento di snodo della vita consiliare che è il Comitato di Presidenza, da cui dipendono gli indirizzi organizzativi e il funzionamento di tutto l'apparato amministrativo, in specie il Governo del quotidiano e dell'ordinario. La Presidenza di questa piccola giunta, come originariamente era stato denominato il Comitato, considerando l'assoluta atipicità dei compiti propulsivi che le spettano, rappresenta un formidabile volano espressivo della persona del Vice Presidente, il quale grazie ad una felice alchimia legislativa si trova qui a presiedere un collegio di eccellenza costituito dai due Capi di Corte, i quali da un lato non sono sfiduciabili dal *plenum*, dall'altro non partecipano quali membri di diritto all'attività delle Commissioni. Se è vero che non vi è nulla della vita consiliare che non passi attraverso il filtro del Comitato, e dunque il Vice Presidente, verrebbe naturalmente a porsi quale ago della bilancia del sistema, è pur vero che la reale incidenza istituzionale dell'uno e dell'altro è una variabile dipendente rispetto al *plenum*, ma resta fermo che a rigore questo organo direttivo ristretto mai potrebbe vedersi declassato a mero ufficio esecutivo e strumentale data la sua precisa collocazione istituzionale e la sua autonoma responsabilità. Non v'è dubbio che il Comitato di Presidenza non possa essere considerato ordinariamente titolare e rappresentante esterno della volontà del Consiglio relativamente ai poteri connessi al governo della magistratura attribuiti dalla Costituzione al *plenum*, eppure esso può comunque largamente influenzare tale spazio riservato, a mente delle disposizioni regolamentari, incidendo direttamente su modalità e tempi di formazione ed espressione della volontà deliberativa dell'organo e assumendo anche un compito esponenziale della volontà del Consiglio in tutte le occasioni in cui è necessario far conoscere tempestivamente la posizione del CSM su determinate materie o vicende di interesse istituzionale o collettivo. Ricordo, infine, che il 21 dicembre 1986 Vittorio Bachelet veniva eletto Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura. Il destino per mano del terrorismo non gli ha consentito di concludere quell'esperienza, ma oggi consente a noi di rimpiangerla. Vi ringrazio.

Intervento del  
Procuratore Generale presso la Corte Suprema di Cassazione  
Dott. PASQUALE CICCOLO

Dopo le autorevoli e le approfondite disamine operate dai relatori che mi hanno preceduto non credo che io abbia molto da aggiungere in ordine alla figura del Vice Presidente perciò voglio fare un tipo di intervento diverso, voglio ricordare una personale esperienza professionale che direi veramente singolare. Ho infatti avuto l'occasione di confrontarmi e di lavorare con ben sette Vice Presidenti del Consiglio Superiore della Magistratura, ovviamente per periodi più o meno ampi: l'onorevole Galloni, il professor Capotosti, il professor Grosso, il professor Verde nell'ambito delle mie funzioni di Segretario Generale del CSM, il senatore Mancino, l'avvocato Vietti quando ho svolto la funzione di coordinatore del servizio disciplinare presso la Procura Generale, e oggi l'avvocato Legnini nelle mie funzioni di membro di diritto del Consiglio Superiore. Ognuno di loro dotato di forte personalità influenzata anche dalla storia personale e professionale, con inevitabili riflessi sul modo di interpretare il ruolo di Vice Presidente. Posso però affermare in maniera convincente che elemento comune a tutti era ed è il profondo e sincero proposito di operare nell'interesse di un organismo visto come insostituibile organo di garanzia della indipendenza di tutto l'Ordine giudiziario.

Vorrei utilizzare il poco tempo a mia disposizione per ricordare in particolare la consiliatura 1994-1998, che ho vissuto nella sua interezza, nella quale si sono succeduti il compianto professor Capotosti e il professor Grosso, due personalità profondamente diverse una dall'altra ma con un modo di operare che, come vedremo fra poco, ha consentito al Consiglio di raggiungere obiettivi veramente notevoli. Il professor Capotosti, giovane professore privo di esperienza politica, entrò in punta di piedi al Consiglio, realmente in punta di piedi, in un momento estremamente complesso per la vita politica del Paese con effetti inevitabili sulla composizione del Consiglio, siamo nel 1994. Tutti temevano che egli non sarebbe stato in grado di affrontare le difficoltà che si prospettavano, ma la smentita fu clamorosa ed immediata. Persona estremamente riservata, sin dal primo momento il professor Capotosti ebbe a dirmi che non voleva pubblicità di nessun genere sul proprio operato, egli riuscì a creare una collaborazione con tutte le componenti del CSM, un rapporto di fiducia con la Presidenza della Repubblica, un'intensa cooperazione con gli altri membri del Comitato di Presidenza. Gli effetti di tale gestione si videro ben presto sia nella scelta dei componenti delle Commissioni consiliari sia in particolare nella risoluzione del 1° dicembre 1994 adottata dopo i noti fatti di Napoli, sulla quale il professor Capotosti riuscì a ottenere un consenso unanime di tutte le componenti, anche di quelle non togate, inizialmente poste in una posizione estremamente critica. È un documento che ho riletto attentamente proprio in occasione di questo intervento e costituisce, potrei dire, la *Magna Charta* del ruolo della magistratura e dei rapporti fra le istituzioni, e sarebbe importante forse, mi rivolgo al Vice Presidente, anche che questo documento a suo tempo diffuso a tutti gli organi giudiziari fosse periodicamente ripreso e nuovamente diffuso. La sua attenzione agli interessi primari della magistratura si manifestò anche nelle occasioni in cui, e ne sono testimone personale, non esitò a porsi in posizione di dissenso con lo stesso Presidente della Repubblica, al quale lo legava tra l'altro un rapporto molto assiduo, tant'è vero che fu da questo Presidente nominato giudice costituzionale.

Il professor Grosso, a lui succeduto nel corso della stessa consiliatura, era una personalità completamente diversa, amava i contatti con l'esterno e auspicava la più ampia pubblicità sui lavori del Consiglio, ma eguale era l'attenzione alle tematiche consiliari nonché alle problematiche organizzative che il Consiglio stava vivendo in una stagione di forti trasformazioni. Anche per lui mi piace ricordare una vicenda utile a evidenziare la sua sensibilità per gli interessi della magistratura tutta. Il professor Grosso al termine del suo incarico si oppose alla presentazione di una relazione al Parlamento sul cui contenuto non si era formato un consenso unanime, convinto che avrebbe nuociuto all'Ordine giudiziario una relazione approvata con una maggioranza assai ristretta e quindi di ridotta valenza istituzionale.

Due personalità molto diverse, come dicevo, ma accomunate dai medesimi intenti che hanno consentito al Consiglio di raggiungere risultati di grande significato. Al termine della consiliatura erano state esaurite tutte le pratiche pendenti, era stata svolta un'intensa ed apprezzata attività di formazione professionale attingendo esclusivamente alle risorse interne del Consiglio, era stata riorganizzata tutta la composizione delle segreterie, era stata ammodernata la struttura operativa tecnica informatica, interventi di cui avrebbero continuato a beneficiare le successive consiliature. Ho voluto ricordare questa consiliatura proprio per mettere in evidenza quello che ho detto all'inizio, cioè che i Vice Presidenti, cambiano, sono diversi uno dall'altro, ma se l'intento che li muove - e posso testimoniare che è stato sempre così per quanto mi risulta - è un intento unanime nell'interesse del funzionamento di quest'organo che è un organo, come ricordava il Presidente professor Silvestri, essenziale per la vita di noi magistrati, per il nostro ruolo, per la nostra attività, nonostante le critiche che periodicamente si succedono sia all'interno sia all'esterno, ritengo che i risultati si ottengono.

Intervento del  
Sostituto Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione  
Dott. RICCARDO FUZIO

## **Il ruolo del Vice-presidente del CSM nel Regolamento Interno e la sua funzione di garante dell'efficienza e funzionalità dell'attività consiliare.**

### *1. Il Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura.*

La struttura del CSM e l'individuazione del suo vertice sono state pensate in funzione del grado di autonomia ed indipendenza che si intende assicurare alla magistratura.

I costituenti hanno ritenuto di trasfondere da principio politico a principio giuridico la garanzia dell'indipendenza ed autonomia della magistratura, collocando l'Ordine giudiziario nel sistema costituzionale dello Stato e realizzando il massimo punto di equilibrio con l'assegnazione della Presidenza del Consiglio Superiore della Magistratura al Capo dello Stato come supremo garante della Costituzione e degli equilibri tra i poteri dello Stato.

La Presidenza del Capo dello Stato si ripercuote sulla stessa individuazione della funzione e della natura dei poteri del CSM nella misura in cui a tale funzione presidenziale corrisponde non un mero valore simbolico ma un esercizio concreto e non solo rappresentativo del coordinamento tra i poteri dello Stato<sup>25</sup>.

Nel contempo, e ciò assume grande rilievo, è lo stesso art. 104, 5 comma, Cost. che contempla espressamente la presenza di un vice-presidente del Consiglio Superiore della Magistratura eletto dal Consiglio tra i componenti designati dal Parlamento.

La figura del vice-presidente, il suo ruolo e le sue funzioni sono il tema oggetto di riflessione di questo incontro di studio che la Associazione Bachelet ha deliberato di organizzare, ritenendo che si tratti di argomento che si pone in linea con le finalità statutarie della Associazione e consente di ricordare ed onorare la figura del professore Bachelet, giurista e uomo delle istituzioni.

Si tratta di un tema che è stato condiviso con il Presidente Conso, cui abbiamo oggi ritenuto di estendere la commemorazione proprio nella qualità di Presidente della nostra Associazione, e che ci consentirà, a breve, di dedicare anche uno specifico incontro alla altrettanto prestigiosa figura del professore Pieralberto Capotosti, scomparso due anni fa ai cui familiari va in questo momento il mio pensiero e gratitudine per essere qui presenti.

### *2. Il Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura.*

Si tratta di un argomento che costituisce una felice intuizione di questa Associazione (consentitemi di ringraziare i componenti del Comitato di presidenza dell'associazione Giovanni Mammone, Ombretta Fumagalli e Mario Almerighi, questi ultimi testimoni diretti del Consiglio di Bachelet e Conso vice presidenti) perché è un tema attuale che si collega alle riforme in atto sul piano costituzionale e dell'equilibrato assetto della Repubblica, comprese le funzioni del Presidente della Repubblica, e che ha anticipato la recente costituzione delle due commissioni ministeriali in tema di riforma dell'Ordinamento giudiziario e del CSM, presiedute dall'on. Vietti e dal presidente Scotti.

Il mio intervento sarà limitato a "ritagliare" le funzioni attribuite al Vice-presidente traendole da fonti diverse da quelle costituzionali e della legge istitutiva e, in modo prevalente, dal Regolamento

---

<sup>25</sup> La dottrina sul punto è molto vasta. Mi limito a segnalare le opere più risalenti, anche per i riferimenti ai lavori della Assemblea costituente, BARILE, *Magistratura e Capo dello Stato*, in *Studi in memoria di C. Esposito*; VOLPE, voce *Ordinamento giudiziario*, in *Enc. del Dir.*, vol. XXX; BONIFACIO, *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, sub art. 104.

Interno del Consiglio Superiore della Magistratura, avendo riguardo soprattutto alla “responsabilità”, per così dire direttiva dell’attività dell’organo collegiale (assemblea e Commissioni) e della intera struttura di supporto.

### *3. Fonte e legittimità del Regolamento Interno del Consiglio Superiore della Magistratura.*

In dottrina, sul presupposto del principio di riserva di legge (art. 108 Cost.), si è molto dibattuto sul potere normativo del Consiglio<sup>26</sup>. In particolare è stato affrontato anche lo specifico fondamento ed inquadramento del Regolamento Interno<sup>27</sup> che – al di là del dibattito sulle varie forme di espressione dell’attività normativa consiliare – è sicuramente un atto normativo che, secondo la posizione prevalente, deve essere riconosciuto come atto a carattere organizzatorio rientrando nella tipologia di cui all’art. 17, lett. d) della l. n. 400 del 1988.

A me pare che, in contrario avviso con alcune posizioni espresse<sup>28</sup>, il Regolamento Interno non solo trova la sua fonte espressa tra le attribuzioni speciali, indicate nell’art. 20.7 della legge istitutiva, ma proprio perché disciplina il funzionamento del Consiglio assume il carattere di regolamento organizzatorio con piena legittimità costituzionale in quanto costituisce espressione – riprendendo la nota<sup>29</sup> suddivisione dei poteri “esterni” ed “interni” del Capo dello Stato – di un tipico potere interno del Presidente della Repubblica in quanto Presidente del Consiglio superiore. La riprova è fornita dallo stesso contenuto della disciplina del Regolamento Interno che assegna al Presidente della Repubblica, nella veste di Presidente del Consiglio superiore, il potere di assenso alle proposte di modifica del Regolamento (art. 24 bis R.I.) e attribuisce allo stesso Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura la firma del relativo decreto di adozione (art. 52 R.I.), a differenza delle altre deliberazioni del Consiglio la cui attuazione è assicurata dal Comitato di Presidenza e dal Vice-Presidente.

### *4. L'elezione del Vice presidente.*

L’elezione del Vice presidente tra i componenti laici, prevista in Costituzione e richiamata tra le attribuzioni speciali assegnate dalla legge al Consiglio (art. 20.3), è disciplinata dall’art. 3 del R.I. ed avviene, dopo l’insediamento e la verifica titoli, come primo atto della consiliatura. La previsione dello scrutinio segreto impone di far solo un cenno alla, ormai sopita, richiesta di una discussione pubblica sulle candidature e sui programmi<sup>30</sup>. Il cenno vuole solo introdurre il tema, già accennato negli interventi che mi hanno preceduto, della difficoltà della scelta del nome da designare<sup>31</sup> che, in base alle mie esperienze dirette e secondo una valutazione distaccata delle varie consiliature, si riconnette all’oggettiva complessità del ruolo.

Scontata la richiesta di una personalità che offra una convinta condivisione della funzione e del ruolo del CSM nell’assetto istituzionale, non si può che affermare – anche retrospettivamente - che chi assume questo difficile compito deve saper cogliere, con grande sensibilità storica, il profilo istituzionale che viene richiesto dal contesto generale dei rapporti tra i poteri dello Stato presente in quel determinato periodo.

---

<sup>26</sup> Romboli, voce Ordinamento giudiziario, Digesto Pubblico, Torino, 1995, 372 ss.; Commissione presidenziale “Paladin” per lo studio dei problemi relativi alla normativa ed alle funzioni del CSM, GIC, 1991.

<sup>27</sup> Molti autori hanno contestato, addirittura, che potesse qualificarsi la relativa normativa come fonte secondaria.

<sup>28</sup> Vedi l’apprezzato contributo di TERESI, La riforma del Consiglio superiore della magistratura, 1994.

<sup>29</sup> RESCIGNO, in Commentario della Costituzione, a cura di Branca, sub art. 87, 275.

<sup>30</sup> La richiesta di apertura di pratica, presso la commissione regolamento, sulle modalità con le quali pervenire alla votazione dell’elezione del vicepresidente, anche mediante modifica regolamentare, è stata respinta in base alla interpretazione secondo cui, non essendovi una espressa previsione nell’attuale norma dell’art. 3, lo svolgimento della prima seduta dell’assemblea plenaria del Consiglio è rimessa alle determinazioni della Presidenza di Assemblea che, in base alla normativa, spetta al Presidente del Consiglio superiore. Inoltre è prevalsa la tesi secondo cui ogni discussione è preclusa essendo il Consiglio costituito, nella prima seduta, in seggio elettorale.

<sup>31</sup> Per molteplici ragioni che tralascio in questa sede.

Una volta eletto egli è immesso in una realtà istituzionale complessa e delicata che, oltre ai compiti già esposti dai relatori degli interventi precedenti di Vicario del Presidente della Repubblica e presidente del Comitato di Presidenza, gli assegna:

- a) la responsabilità del funzionamento del CSM nel complesso delle sue attività;
- b) la responsabilità dell'organizzazione della struttura amministrativa;
- c) la direzione delle sedute di assemblea come Presidente di Assemblea.

5. *Il presidente di assemblea* (articoli 26, 26 bis, 5, 44.1 e 44.2., 43-45, 47 e 49 R.I.).

Al di fuori del contenuto della delega presidenziale, la legge istitutiva (art. 19) ed il R.I. (art. 4) attribuiscono al Vice presidente la presidenza delle sedute di assemblea, ove non partecipi il Presidente della Repubblica. In tale veste il Vice assume notevoli poteri ed oneri di direzione delle sedute di plenum che richiedono particolare propensione per assicurare lo svolgimento di un proficuo dibattito sulle pratiche in discussione e, nel contempo, per garantire la fluidità dei lavori. Oltre all'osservanza del Regolamento, egli è tenuto a determinare l'ordine degli interventi ed il rispetto dei tempi assegnati a ciascun relatore ed a garantire che ogni componente sia messo in condizione di poter esprimere le proprie valutazioni con libertà e senza condizionamenti, così attuando la prerogativa dell'immunità prevista per i membri per le "opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni e concernenti l'oggetto della discussione". Ogni consiliatura ha avuto momenti di acceso dibattito ma è compito del Vice fare in modo che non venga mai messa in discussione la propria credibilità ed autorevolezza di presidente del collegio nei riguardi di chi lo ha eletto. In questa prospettiva, l'interpretazione dei poteri assegnati al presidente di seduta è uno strumento di grande respiro (ad esempio, è stata molto apprezzata nell'ultima consiliatura la prassi adottata dal presidente Vietti di consentire, all'inizio di seduta, interventi sull'ordine dei lavori come utile momento di ampliamento del confronto assembleare).

La massima espressione del rilievo assegnato al ruolo del Vice presidente è la previsione di Regolamento, già contenuta nella legge (art. 5), che sancisce che "a parità di voti prevale il voto del Presidente di seduta"<sup>32</sup> (art. 44.1).

Si tratta di prerogativa importante, pur se utilizzata non frequentemente per la prassi di astensione dal voto adottata da molti Vice presidenti, in particolare per le delibere concernenti il conferimento di incarichi. Proprio questa prerogativa rimarca il valore dell'attività del Vice presidente, che non è e non deve essere estraneo ai risultati dell'attività consiliare, ma, nel contempo, deve operare affinché il conseguimento degli obiettivi generali del lavoro consiliare sia realizzato con il coinvolgimento della totalità dei consiglieri così da scongiurare la prevalenza di una fissa maggioranza.

6. *La responsabilità dell'organizzazione della struttura amministrativa* (in via privilegiata, gli articoli 6.3, 9 R.I.).

Al Vice presidente compete per regolamento, in conformità delle deliberazioni del Comitato di Presidenza, la regolamentazione delle funzioni della Segreteria del Consiglio con l'ausilio del Segretario generale. Al Vice compete vigilare sulla disciplina e sull'effettiva organizzazione dell'intera struttura amministrativa del Consiglio al fine di assicurare il buon andamento ed il corretto funzionamento dei singoli uffici e delle commissioni. Si tratta di impegno di tipo gestionale che, pur interessando in termini di responsabilità diretta il Segretario generale, coinvolge la funzionalità complessiva del Consiglio, cui il vice presidente non può rimanere estraneo anche nella veste di Presidente del Comitato di Presidenza cui spetta di "*promuovere l'attività .... del Consiglio, e .....la gestione dei fondi stanziati in bilancio*" (artt. 2 e 9 della l. n. 195 del 1958), secondo il Regolamento Interno contenente le norme dirette a disciplinare la gestione delle spese.

Rilevante è l'istituzione del ruolo organico autonomo del personale dipendente del Consiglio Superiore della Magistratura, che è stata attuata soltanto da 15 anni (nonostante i quasi 60 anni del

---

<sup>32</sup> Disposizione ripresa anche nell'art. 26.5 bis. R.I..

CSM). La composizione e la qualificazione dei dipendenti è un tema complesso che risente anche delle nuove specifiche esigenze consiliari. Per legge la segreteria dipende funzionalmente dal Comitato di presidenza, mentre le funzioni del segretario generale e dei dirigenti di segreteria sono definite dal Regolamento Interno del Consiglio.

Si tratta di competenze di rilievo, direttamente strumentali alle funzioni primarie del CSM, per le quali il legislatore ha richiesto una specifica regolamentazione anche mediante il Regolamento del personale. La complessità ed unicità delle funzioni, nel panorama della pubblica amministrazione, ha indotto il Regolamento Interno e, prima ancora, i Presidenti dei primi Consigli alla costituzione di due specifiche commissioni consiliari (la commissione per il Bilancio e la commissione per il Regolamento) che, per la loro rilevanza, è previsto che restino in carica in composizione fissa per tutta la durata del Consiglio (cd. commissioni permanenti).

L'importanza delle indicate commissioni, nell'assetto complessivo del CSM, è confermata dalla disposizione (art. 6.1 R.I.) che, in caso di impossibilità di convocazione del Comitato di presidenza, per gli affari di ordinaria amministrazione, provvede il Vicepresidente "*sentiti i Presidenti delle commissioni permanenti*".

Nell'ottica regolamentare esse, per la specificità delle materie di competenza, costituiscono un ausilio all'attività del Vicepresidente e del Comitato di Presidenza e assumono un ruolo di raccordo tra l'organo collegiale e l'organo "direttivo" del Consiglio assicurando la non separatezza tra il Comitato e il collegio dell'organo.

Si tratta di problematica di interesse che mi è parso utile richiamare perché è un tema che è stato ripreso anche nell'ultima consiliatura, pur in funzione del miglior inquadramento del ruolo del Comitato di Presidenza.

Nella ricostruzione dottrinale<sup>33</sup>, c'è chi sostiene una posizione di maggiore rafforzamento dei poteri del Comitato, limitatamente ai compiti di gestione interna, rispetto alle attribuzioni in senso stretto del Consiglio come organo collegiale di eletti. Lo stesso autore – in modo a mio parere contraddittorio – ritiene utile, peraltro, che in sede di approvazione del bilancio, espressione del riconoscimento dell'autonomia finanziaria, la responsabilità sia estesa all'intero Consiglio, come momento di garanzia per lo stesso Comitato<sup>34</sup>.

Senza volontà di approfondimento del ruolo del Comitato di Presidenza (su cui vedi anche *infra*) credo sia erronea una impostazione che, in presenza di delega piena del Capo dello Stato al suo Vice, assegna al Comitato di presidenza natura di Comitato direttivo del Consiglio Superiore della Magistratura.

Se è vero che ogni atto del Consiglio passa attraverso il Comitato occorre evitare che esso svolga un improprio ruolo di "filtro". Il Comitato deve avere un'indispensabile funzione di spinta propulsiva nell'organizzazione dell'attività consiliare mentre con riferimento alle attribuzioni del Consiglio il suo ruolo è di maggiore equilibrio e di "promozione" dell'attività dell'intero Consiglio.

In questa ottica, come vedremo di qui a poco, è relevantissima l'attribuzione del Vicepresidente che, a differenza dei due componenti di diritto, è eletto dal Consiglio ed è supportato dalla delega del Capo dello Stato.

#### 7. La responsabilità del funzionamento del CSM (articoli 6.1, 14.2, 15.2, 28 bis, 30, 34, 43, 44)

Il terzo settore funzionale dell'attività del Vicepresidente lo vede artefice principale del funzionamento complessivo del Consiglio nell'esercizio concreto delle attribuzioni individuate nella disciplina del Regolamento Interno che, come andiamo vedendo, entra nel vivo dell'attività consiliare e non si limita a riempire di contenuto il compito di "promuovere" l'attività del Consiglio previsto dalla legge in capo al Comitato. Il Vice, infatti, emana tutte le circolari e le direttive del Consiglio (art. 15.2) può, nei casi di urgenza, essere direttamente relatore sulle pratiche urgenti (art.

---

<sup>33</sup> TERESI, op. cit.

<sup>34</sup> Sul piano più generale la posizione dell'autore citato è di critica al "declassamento" del Comitato di presidenza ad organo, con autonoma responsabilità, ma che tende a diventare sempre più organo meramente strumentale ed esecutivo.



14.2); può richiedere la trattazione urgente di una pratica di commissione (art. 38.3); è destinatario della richiesta dei presidenti di commissione di inserimento delle proposte nell'ordine del giorno del Consiglio (art. 43.1).

Tra gli innumerevoli compiti mi limito a citare: 1) la formazione dell'ordine del giorno e l'inserimento nello stesso odg, all'inizio di ogni seduta, di altri argomenti in casi di particolare urgenza (art. 45). Si tratta di uno dei momenti consiliari più significativi che non a caso, negli anni, ha visto realizzarsi i più importanti interventi di vari Presidenti della Repubblica, nella veste di Presidente del CSM, per "delimitare" i confini delle attribuzioni del Consiglio superiore. 2) l'ammissibilità delle cd. "pratiche a tutela" che hanno segnato il percorso di molte consiliature sino al formale inserimento di una specifica procedura nel Regolamento Interno<sup>35</sup>.

Attraverso tali compiti il Vicepresidente è in grado di incidere direttamente, da solo o con l'avallo del Comitato, sulla realizzazione dei compiti consiliari e sulla tempistica delle attività.

Il Vice svolge un ruolo di "registra" con cui deve responsabilizzare i componenti nello svolgimento della loro attività ricordando che essi sono chiamati, per volontà della Costituzione, ad un incarico che è definito come "esclusivo".

Della condotta etica dei componenti il Vice deve diventare il garante.

Le esigenze di funzionalità, efficienza, rappresentatività e credibilità dell'attività del Consiglio devono essere assicurate innanzitutto dalla "autonomia effettiva" delle posizioni individuali e dalla capacità di realizzare scelte condivise secondo la regola democratica della partecipazione e dell'argomentazione giuridica.

#### 8. *L'attività extra ordinem.*

Da ultimo, va fatto cenno alla attività non scritta che si collega alla personale interpretazione del ruolo da parte di ogni vice presidente che, sostanzialmente "dirige" il Consiglio su delega del Presidente della Repubblica. Al di là dell'attribuzione della funzione di presidente della Sezione disciplinare (oggetto di altra relazione), viene in rilievo l'attività di studio delle tematiche generali relative alla magistratura, alla giurisdizione ed alle singole pratiche in discussione, indispensabile per metterlo in condizione di partecipare attivamente alla formazione della volontà collegiale e, nel contempo e prima ancora, di poter assolvere la delicata funzione di raccordo con il Capo dello Stato attraverso l'espressione di meditate riflessioni al Presidente del Consiglio superiore.

E' un'attività che coinvolge una serie di importanti rapporti esterni con le altre istituzioni, nazionali ed internazionali, con lo scopo di arricchire il dibattito consiliare e la rappresentatività esterna del vice-presidente chiamato ad esporre - in ogni sede - le linee di orientamento dell'attività di amministrazione della giurisdizione.

In questa opera, il Vicepresidente esercita una funzione sua propria, differente da quella degli altri componenti del Comitato di Presidenza, i cui risultati costituiscono un contributo che deve essere riversato all'interno del Consiglio e del Comitato.

Un confine stretto quello di "politica del Vice" che, di norma ed ordinariamente non dovrebbe assumere una valenza sostitutiva della "politica" del Consiglio nè tanto meno entrare in concorrenza con quella<sup>36</sup>.

Un confine stretto ancor più delicato giacchè il Vice si muove su un terreno in cui si esercitano o si potrebbero esercitare anche le doppie attribuzioni del Presidente della Repubblica: Capo dello Stato e Presidente del Consiglio superiore.

Una doppia veste quella del Vice: "Portavoce" istituzionale del Capo dello Stato, la cui volontà non è *indagabile* da alcuno, e "Rappresentante" esterno del Consiglio superiore come organo collegiale, che impone una acuta sensibilità istituzionale del Vice presidente, per non rischiare di sopravanzare la presa di posizione del "vero" Presidente del Consiglio superiore.

---

<sup>35</sup> Su entrambi gli argomenti, per un esame attuale della problematica, ZANON – BIONDI, Il sistema costituzionale della magistratura, 2014, 41; e per la fase antecedente alla modifica regolamentare, FUZIO, Il Consiglio superiore della magistratura deve difendere i magistrati?. Foro it., 1998, III, 388.

<sup>36</sup> Uso la stessa espressione con cui si esprime NAPPI, Quattro anni a palazzo dei marescialli, 2015, 93.

Si tratta di attività “necessaria” ma di estrema delicatezza giacchè è svolta nella veste di rappresentante del Consiglio e non del Comitato di Presidenza.

Attività poliedrica che segna la “cifra” di ogni Vicepresidente e che deve rimanere imputata al Vice Presidente in quanto organo elettivo. Un ampliamento di questo ruolo va inevitabilmente ed inconsapevolmente a ridurre il *peso politico* del Consiglio istituzione. Un Consiglio forte rende il suo Vice più autorevole.

Si tratta di affermazioni, per così dire, di teoria generale, fermo restando le “ragioni” di ogni singola consiliatura, composta da personalità diverse, per estrazione ed esperienza, e che si trovano ad affrontare varianti sempre nuove sul pianeta giustizia.

La prevalenza dei poteri esterni del Presidente della Repubblica sull’esercizio dei suoi poteri “interni” di Presidente del CSM<sup>37</sup> coglie un decisivo e significativo momento di possibile “rottura” tra la Presidenza dell’organo collegiale, attribuita al Vice, ed il suo Presidente e che deve essere ricondotto all’interno di un dialogo tra la Presidenza dell’organo e il collegio dei suoi componenti attraverso la “mediazione” del suo Vice – Presidente e/o del Comitato di Presidenza.<sup>38</sup>

Anche per pregresse esperienze consiliari, ritengo essenziale, importante ed ineludibile che il Vice presidente, con le modalità più utili rimesse al *savoir-faire*, riesca a portare il CSM a posizioni “istituzionali”, forti e coese sui temi centrali della amministrazione della giurisdizione con scelte non divisive ma unitarie nel segno della responsabilità verso la istituzione (ed in via indiretta verso i cittadini) e verso tutti i magistrati.

In conclusione, al Consiglio intero chiediamo un linguaggio della verità che si impone ed impone una reale collaborazione tra le istituzioni. Una consapevolezza storica del ruolo del Consiglio Superiore della Magistratura, come percepito da coloro che hanno dato vita a questa Associazione in ricordo memore, grato e sempre vivo del prof. Vittorio Bachelet che si trovò ad affrontare la drammatica realtà di quegli anni. Anni dolorosi che hanno visto tanti altri martiri della vita democratica del nostro Paese.

Il loro ricordo e la loro memoria richiedono nel segno di Vittorio Bachelet “*contenuti mai critici ma sempre costruttivi, non rivolti a creare contrapposizioni ma ad alimentare forme di condivisione istituzionale.*

*Di autonomia e di collegamento ha bisogno oggi, come ieri forse più di ieri, l'Ordine giudiziario.*

*Una autonomia che garantisca sempre meglio l'indipendenza e la imparzialità dei giudici, tanto più necessaria in una fase di così rapida e profonda trasformazione della società e degli ordinamenti giuridici, nel cui travaglio la magistratura non vuole essere un corpo separato ma neppure un legno alla deriva”.*

---

<sup>37</sup> Secondo la nota ed accreditata teoria esposta da RESCIGNO, Il Presidente della Repubblica, in Commentario della Costituzione, Zanichelli, 1985, sub art. 87.

<sup>38</sup> E' importante tenere distinti i poteri di delimitazione delle attribuzioni del CSM, per evitare “ invasioni di campo”, e l’approvazione di deliberazioni che rientrano pacificamente nell’esercizio di poteri consiliari. Una differenza cui corrisponde la distinzione tra legittimità dell’atto e merito dell’atto; il secondo da incanalare nell’ordinario binario giurisdizionale, il primo da valutare nell’ottica di evitare, per quanto possibile, il conflitto “ istituzionale”.

Intervento del  
Presidente emerito della Corte Costituzionale  
Prof. CESARE MIRABELLI

Davvero poche parole per un intervento che conclude questo incontro ma certamente non è conclusivo dell'argomento. È vero, i dati costituzionali e legislativi sono essenziali e sommari nella configurazione del Presidente, del Vice Presidente e del ruolo di quest'ultimo, ma questa apparente incompletezza non è un'eccezione nella configurazione degli organi costituzionali e più in generale nella disciplina delle attribuzioni degli organi di assemblee, di assemblee elettive e del ruolo dei relativi Presidenti. Non deve creare quindi insormontabili difficoltà perché le zone grigie sono colmate e potrebbero esser colmate dal regolamento, per la verità il regolamento non avanza molto su questa strada, ma sono colmate dai principi generali, dalle consuetudini anche costituzionali, dalla configurazione dei poteri del Presidente e della caratteristica che lo contraddistingue. La singolarità che è stata segnalata e che può apparire come tale è quella di un Presidente nativo dato alla assemblea e di un Vice Presidente eletto in un organo che è collegiale, e senza che nella elezione del Vice Presidente concorra il gradimento, non dico una designazione ma il gradimento del Presidente, il cui voto può mancare, può non essere decisivo, può addirittura essere contrario. Tuttavia questa non è, e mi pare di avere una piena sintonia con quanto ho ascoltato nella relazione introduttiva, un'incoerenza del sistema. È evidente la necessità di combinare in qualche modo l'affermazione della Presidenza affidata a chi è vertice delle istituzioni e garante del corretto rapporto tra poteri con l'autonomia del Consiglio.

La diversità genetica tra Presidente e Vice Presidente è evidente, come pure la necessaria convergenza funzionale delle due cariche, quindi non vi è una dialettica antagonista ma una necessaria cooperazione. Dire che la titolarità della Presidenza del CSM è assunta dal Presidente in ragione della titolarità della carica di Capo dello Stato, di Presidente della Repubblica, è un'ovvietà. Ne segue tuttavia, e questo anche mi pare sia stato segnalato, che i poteri presidenziali che ineriscono in qualche modo all'organo sono interni ed esterni a quest'organo stesso, e qui nasce un problema, si direbbe non nell'esercizio della funzione monocratica del Capo dello Stato, che rimane integra anche nei confronti del CSM, ma non può essere assorbita ed esaurita in quella di Presidente di questo organo, e tuttavia che cosa porta con sé il Presidente della Repubblica nella Presidenza dell'organo? Evidentemente partecipa al collegio, alle decisioni del collegio, non concorre in qualche modo a esse senza avere, diciamo così, un voto privilegiato, una doppia volontà, è un componente dell'organo. La Presidenza data e non elettiva rende il Presidente tuttavia libero dall'assemblea nel senso che non ne è espressione, non trova in essa il fondamento della titolarità e la legittimazione per l'esercizio e la sua funzione, non sussiste alcun vincolo fiduciario implicito o esplicito, né un vincolo di indirizzo tra assemblea e Presidente né reciprocamente tra Presidente e assemblea. Il Vice Presidente, invece, è radicato nell'assemblea che lo ha eletto, con un rapporto geneticamente starei per dire fiduciario nella scelta della persona che si ritiene più qualificata per questo ruolo, ma una fiducia che non è retrattabile dopo l'investitura, come avviene per le presidenze delle assemblee, ed è naturale che il Vice Presidente dia voce agli orientamenti dell'assemblea. È titolare di attribuzioni proprie, l'abbiamo appreso e l'abbiamo sentito, presiede non solamente con funzioni vicarie alcuni organi interni, ha una funzione che non è puramente tecnica ma in qualche modo di indirizzo, di indirizzo nel concorrere ad assicurare il buon funzionamento del Consiglio. Il Vice Presidente ha una posizione starei per dire scomoda o funzionalmente elevata perché ha un ruolo di interfaccia tra l'Assemblea e il suo Presidente, un canale bidirezionale di comunicazione, come è stato sottolineato, per la verità più informale che formale, talvolta anzi la comunicazione formale è quella che segnala piuttosto una difficoltà o apre una linea di contrapposizione, non direi di conflitto, una comunicazione informale espressa o presupposta di manifestazione al Presidente delle opinioni, degli orientamenti, degli impulsi che si manifestano nell'organo e di conduzione coerente dell'assemblea con indirizzi, quelli legittimi, presidenziali e di

possibile comunicazione degli stessi in funzione di garanzia appunto dell'equilibrio dei poteri e del rispetto di regole costituzionali.

Possono verificarsi casi di divergenza tra Presidente e assemblea, forse anche qualcosa di più in qualche caso, situazioni che il Vice Presidente non riesce a mediare, talvolta forse che non intende mediare o non può mediare. Un contrasto che tuttavia non si traduce tecnicamente in un conflitto potendo il Presidente esercitare direttamente le proprie attribuzioni, sottolineando in tal modo - come è avvenuto - una lacerazione che non ha strumenti di composizione e che porta alla difficoltà di quella che chiamerei una coabitazione. È auspicabile una ben diversa situazione non solo di leale cooperazione, che è dovere costituzionale di ogni organo del Consiglio, del suo Vice Presidente ma anche del Presidente, ed è auspicabile la piena sintonia tra le due cariche nel contesto della funzione consiliare. Lo strumento della delega al Vice Presidente di competenze presidenziali è variamente modulabile nel contenuto e nel tempo e consente di superare uno schema rigido e di adattare alla concretezza delle situazioni e dei rapporti il collegamento tra i due organi che non può mai mancare.